

Der zentrale politische Entscheidungsprozeß in Rußland

Schneider, Eberhard

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, E. (1998). *Der zentrale politische Entscheidungsprozeß in Rußland*. (Berichte / BIOst, 50-1998). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43803>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1998 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>;
e-mail: biost.koeln@mail.rrz.uni-koeln.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung	3
1. Akteure	7
1.1 Präsident	7
1.2 Föderalversammlung	9
1.2.1 Föderationsrat	9
1.2.2 Staatsduma	12
1.3 Regierung	13
1.4 Präsidialadministration	18
1.5 Sicherheitsrat	21
1.6 Präsidialrat	24
1.7 Vierer-Rat	25
1.8 Rat für Außenpolitik	25
1.9 Lobbyisten	26
1.9.1 Industrie/Rüstungsindustrie	26
1.9.2 Gas	27
1.9.3 Erdöl	28
1.9.4 Landwirtschaft	28
1.9.5 Banken/Finanz-Industrie-Gruppen	29
2. Entscheidungsformen	30
2.1 Gesetze	30
2.1.1 Einbringen von Gesetzentwürfen	30
2.1.2 Erste Lesung	31
2.1.3 Zweite Lesung	32
2.1.4 Dritte Lesung	33
2.1.5 Behandlung im Föderationsrat	33
2.1.6 Schlichtungsverfahren	34
2.1.7 Präsidentenveto	34
2.1.8 Verfassungsänderungen	37
2.2 Dekrete	38
2.3 Regierungsentscheidungen	39
3. Entscheidungsarten	40
Summary	43

Verzeichnis der Grafiken

Verfassungsorgane Rußlands.....	10
Exekutive der Russischen Föderation.....	14
Administration des Präsidenten	17
Gesetzgebungsprozeß in der Russischen Föderation.....	32

Eberhard Schneider

Der zentrale politische Entscheidungsprozeß in Rußland

Bericht des BIOst Nr. 50/1998

Kurzfassung

Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht untersucht den formalen politischen Entscheidungsprozeß auf der zentralen Ebene im exekutiven Bereich der Rußländischen Föderation im Hinblick auf seine Akteure, seine Formen und Arten. Er stützt sich hauptsächlich auf die Verfassung, auf Gesetze, auf Dekrete des Präsidenten, auf die Geschäftsordnungen der Staatsduma und des Föderationsrats sowie auf die wenigen westlichen Quellen.

Ergebnisse

1. Der wichtigste Akteur ist der vom Volk direkt gewählte *Präsident*, der nicht nur Staatsoberhaupt, sondern auch Leiter der Exekutive ist. Er ist zudem Garant der Verfassung. Das verfassungsmäßige Gegengewicht zu dieser sehr starken Stellung des Präsidenten, die auch das Vetorecht gegen vom Parlament beschlossene Gesetze und das Recht zur Auflösung der Staatsduma unter bestimmten Voraussetzungen einschließt, bildet die Möglichkeit eines Impeachments, das aber an so hohe Anforderungen geknüpft ist, daß diese kaum erfüllbar sein dürften.
2. Nach den beiden von Jelzin 1998 ausgelösten Regierungskrisen hat das politische Gewicht des *Parlaments*, d.h. der Staatsduma und des Föderationsrats, zugenommen. Dem Föderationsrat als einziger Interessenvertretung der Regionen auf der zentralen Ebene obliegt neben seiner normalen Gesetzgebungstätigkeit die Aufgabe, die Präsidentenwahlen anzusetzen, ferner – wenn die Voraussetzungen erfüllt sind – die Amtsenthebung des Präsidenten und die Ernennung der Richter der Obersten Gerichte, auch des Verfassungsgerichts, auf Vorschlag des Präsidenten. Die wichtigste Aufgabe der Staatsduma ist – neben der Verabschiedung von Gesetzen – die Verabschiedung des Haushalts und die Wahl des vom Präsidenten vorgeschlagenen Regierungschefs.
3. Die *Regierung* ist nicht dem Parlament, sondern dem Präsidenten verantwortlich. Sie spiegelt nicht die politischen Kräfteverhältnisse im Parlament wider, sondern ist eine Art Technokratenkabinet. Schwerpunkt der Regierungstätigkeit ist die Wirtschafts- und Verwaltungstätigkeit. Es genügte Jelzin nicht, daß der Präsident nach der Verfassung die innen- und außenpolitische Linie bestimmt, die Außenpolitik leitet und zudem das Recht hat, bei Sitzungen der Regierung den Vorsitz zu führen. Er hat sich überdies die Machtministerien

(Inneres, Verteidigung und Zivilverteidigung) und das Außenministerium sowie die Föderalen Dienste für Sicherheit (FSB), die Auslandsaufklärung (Auslandsspionage), den Föderalen Grenzdienst und den Schutzdienst Rußlands direkt unterstellt.

4. Quasi als Nachfolger des Apparats des Zentralkomitees der KPdSU richtete sich Jelzin eine 2.000 Personen umfassende *Präsidialadministration* ein. Der Chef der Administration nimmt eine Schlüsselfunktion nicht nur in der Präsidialadministration, sondern im gesamten russischen Exekutivsystem ein.
5. In Nachahmung der USA schuf Jelzin 1992 einen *Sicherheitsrat* unter seinem Vorsitz. Dem Sicherheitsrat gehören außer dem Vorsitzenden und dem Sekretär des Sicherheitsrats der Premier, sein (Erster) Stellvertreter, die Jelzin direkt unterstellten Minister, die Minister für Finanzen, Atomenergiewirtschaft und für Zivilverteidigung, die Direktoren des Föderalen Grenzdienstes und des Auslandsaufklärungsdienstes, der Leiter der Präsidialadministration sowie der Präsident der Russischen Akademie der Wissenschaften an. Die Hauptaufgabe des Sicherheitsrats besteht in der Koordinierung der Tätigkeit von sicherheitsrelevanten Ministerien und Behörden sowie in der Ausarbeitung von Empfehlungen an den Präsidenten zu Sicherheitsfragen.
6. Der 1993 gebildete und vom Präsidenten geleitete *Präsidialrat* dient dem Staatsoberhaupt als Konsultationsorgan. Die Mitglieder des Präsidialrats werden vom Präsidenten aufgrund ihrer Persönlichkeit berufen. Die Hauptaufgabe des Präsidialrats besteht in der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Strategie auf dem Gebiet der Innen- und Außenpolitik.
7. Der *Vierer-Rat* wurde als das "höchste Beratungsorgan der legislativen und exekutiven Machtzweige" im Herbst 1996 gegründet. Ihm gehören der Präsident, der Regierungschef sowie die Vorsitzenden der beiden Parlamentskammern an. Er dient der vorherigen Beratung von schwierigen Fragen, die eine Abstimmung im Parlament erfordern, mit den beiden Kammervorsitzenden.
8. Ende Dezember 1995 gründete Jelzin durch ein Dekret den *Rat für Außenpolitik*, um die Effektivität der Außenpolitik zu erhöhen und die Vollmachten des Präsidenten im Bereich der Außenpolitik zu realisieren. Der Rat, der vom Präsidenten geleitet wird, ist ein Koordinierungsorgan. Ihm gehören die Minister für Äußeres, für Verteidigung und für Finanzen, die Direktoren des Föderalen Sicherheitsdienstes, des Dienstes für Auslandsaufklärung, des Föderalen Grenzdienstes sowie der für Außenpolitik zuständige Präsidentenberater an.
9. Eine sehr wichtige Voraussetzung, um in Rußland politische Entscheidungen erfolgreich beeinflussen zu können, sind persönliche Beziehungen zu den Entscheidungsträgern. Anders als in westlichen Ländern, wo die verschiedenen *Lobbygruppen* versuchen, ihre Interessen durch Beeinflussung von Regierungs- und Parlamentsmitgliedern durchzusetzen, sind in Rußland die Lobbyisten oft selbst Angehörige der staatlichen Machtstrukturen. Der wichtigste Indikator für den Stellenwert einer Lobbygruppe ist daher ihre Präsenz in der Exekutive. Dabei geht es nicht nur um die Einflußnahme auf Entscheidungen, sondern auch um den nicht zu unterschätzenden Zugang zu Exklusivinformationen und um Privilegien. Daher ist es verständlich, wenn die verschiedenen Lobbygruppen gegeneinander um Einfluß in der Politik kämpfen. Während die In-

dustrie- und die Landwirtschaftslobby an Einfluß verloren haben, sind die Einwirkungsmöglichkeiten der Energie- und der Bankenlobby auf die Politik nach wie vor groß. Andererseits verfügt jede wichtige Machtstruktur in Rußland über einen bestimmten finanziellen und kommerziellen Unterstützerkreis, der wesentlich dazu beiträgt, daß die Führer der jeweiligen staatlichen Machtstruktur ihre starke Machtposition behaupten können. Diese Art von Lobbyismus pendelt phasen- und branchenweise zwischen Korporatismus und Pluralismus.

10. Die wichtigsten Entscheidungsformen sind die *Gesetze* des Parlaments, die Dekrete des Präsidenten und die Beschlüsse der Regierung. Nach übereinstimmender Meinung führender russischer Juristen hat sich die Gesetzgebung während der Legislaturperiode der Staatsduma von 1993 bis 1995 systemlos und chaotisch entwickelt. Zwischen den Gesetzen und den Dekreten des Präsidenten sowie den Normativakten der Regierung gab es keinen harmonischen Zusammenhang. Der Präsident weigerte sich während dieser Legislaturperiode bei einem Viertel aller von der Staatsduma verabschiedeten Gesetze, diese zu unterschreiben. Die Gründe für ein Präsidentenveto waren meist Gesetzesbestimmungen, welche die Verfassungsbestimmungen über die Gewaltenteilung oder die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Föderation und der Föderationssubjekte verletzten.
11. Eines der wichtigsten Entscheidungsinstrumente in der Rußländischen Föderation ist das *Dekret* des Präsidenten, denn dieser kann zu jeder Frage, die nicht verfassungsrechtlich oder gesetzlich geregelt ist, ein Dekret herausgeben. Mit dieser Dekretbefugnis kann der Präsident das Gesetzgebungsrecht des Parlaments unterlaufen. Schätzungsweise 60 bis 70% aller wichtigen politischen Entscheidungen werden in der Präsidialadministration vorbereitet und entworfen. Es ist daher auch kein Wunder, wenn zwischen der Präsidialadministration und der Regierung ein Konkurrenzverhältnis besteht.
12. In der politischen und rechtlichen Rangordnung rangieren die *Regierungsentscheidungen* (Verordnungen und Verfügungen) in Rußland an dritter Stelle. Bisher war es üblich, daß alle Regierungsentscheidungen der vorherigen Zustimmung der Präsidialadministration bedurften. Jelzin hat das am 5. Mai 1998 geändert, als er die beschriebene Praxis abschaffte und so der Regierung eine größere Selbständigkeit einräumte.
13. Im letzten Kapitel werden die wirtschafts-, außen-, sicherheits-, innen- und wissenschaftspolitischen Entscheidungen dahingehend untersucht, welche Institutionen in der Präsidialadministration, dem Parlament und der Regierung an ihrem Zustandekommen beteiligt sind.

Im folgenden wird versucht, den zentralen politischen Entscheidungsprozeß im exekutiven Bereich zu behandeln. Auf die politisch nicht weniger wichtigen Entscheidungsprozesse im Rahmen der obersten Gerichte sowie auf der regionaler Ebene kann hier nicht eingegangen werden. Die Länge der einzelnen Kapitel und Abschnitte spiegelt nicht unbedingt die Bedeutung ihres Inhalts wider, sondern sagt nur indirekt etwas über den Umfang der jeweils zur Verfügung stehenden gesicherten Informationen aus.

1. Akteure

1.1 *Präsident*

Bei der Analyse des Entscheidungsprozesses ist zuerst auf die Akteure dieses Prozesses einzugehen. Der wichtigste ist nach der Verfassung der Präsident.¹ Er ist nicht nur Staatsoberhaupt, sondern auch Leiter der Exekutive. Die Verfassung kennt zwar das Amt eines Regierungschefs, räumt dem Präsidenten aber den Kabinettsvorsitz ein (Art. 83 b²). Der Präsident ernennt den Premier, wobei er die Zustimmung der Staatsduma einholen muß. Für die Ernennung der Minister braucht er nicht deren Einwilligung, muß sich aber an den Personalvorschlägen seines Premiers orientieren. Der Präsident kann von sich aus nicht einzelne Kabinettsmitglieder abberufen, sondern nur über den Rücktritt der gesamten Regierung entscheiden (Art. 83 c).

Der Präsident geht insofern eine engere Bindung an den Regierungschef ein, als dieser im Fall der Verhinderung des Präsidenten dessen vorläufige Vertretung übernimmt (Art. 92). Das Amt des Vizepräsidenten wurde 1993 abgeschafft.

Wenn der Präsident zurücktritt oder wenn er aus Gesundheitsgründen dauerhaft – bisher ist der Begriff "dauerhaft" in diesem Zusammenhang nicht definiert worden – nicht in der Lage ist, seine Vollmachten auszuüben, die im Extremfall wohl nur noch im Unterschreiben von Dekreten und Gesetzen bestehen dürften, oder wenn er amtsenthoben wird, vertritt der Regierungschef ihn nur eine begrenzte Zeit. Spätestens drei Monate nach dem Zeitpunkt der vorzeitigen Beendigung der Wahrnehmung der Vollmachten müssen Präsidentschaftswahlen stattfinden (Art. 92, Abs. 2).

Der Präsident genießt, wie die Parlamentsabgeordneten, Immunität. Jedes Jahr muß er der Föderalversammlung (Föderationsrat und Staatsduma zusammen) einen Bericht zur Lage der Nation vorlegen (Art. 84 und 91). Das Veto des Präsidenten gegen ein Gesetz kann mit einer Zweidrittelmehrheit der Staatsduma und des Föderationsrats überstimmt werden (Art. 107). Der Präsident hat außerdem das Recht, ein Referendum anzusetzen (Art. 84 c). Wenn die Wähler ein Referendum abhalten wollen, müssen sie nach dem Referendumsgesetz von 1995 mindestens zwei Millionen Unterschriften sammeln. Das Referendum kommt nur dann rechtlich zustande, wenn sich

¹ Zur Diskussion der Frage, ob es sich beim russischen politischen System um ein parlamentarisches oder ein präsidentielles Regierungssystem handelt, vgl.: Schneider, Eberhard, Begriffe und theoretische Konzepte zur politischen Transformation, in: BIOst (Hrsg.), Der Osten Europas im Prozeß der Differenzierung. Fortschritte und Mißerfolge der Transformation. München 1997, S. 19-24.

² Im folgenden wird nicht der russische Verfassungstext zitiert, sondern die vom Kölner Wostok-Verlag angefertigte Übersetzung.

mindestens die Hälfte aller Wahlberechtigten am Referendum beteiligt und hat nur dann Erfolg, wenn mindestens die Hälfte der Teilnehmer die Referendumsfrage mit "ja" beantwortet.³

Als Gegengewicht zur starken exekutiven Stellung des Präsidenten sieht die Verfassung die Möglichkeit eines Impeachments vor. Das Absetzungsverfahren muß nach einem komplizierten Verfahren durchgeführt werden, an dem folgende Organe beteiligt sind:

1. Die *Staatsduma* (a) beschließt mit mindestens einem Drittel aller Abgeordneten (150) die Initiative zu einer Anklage des Präsidenten wegen Hochverrats oder eines anderen schweren Verbrechens. Unter Vorlage des Gutachtens einer (b) Sonderkommission, die von der Staatsduma zu diesem Zweck mit einfacher Mehrheit aller Abgeordneten (226) eingesetzt wird, kann dann eine entsprechende Klage gegen den Präsidenten (c) mit zwei Dritteln der Stimmen aller Abgeordneten (300) beschlossen werden.
2. Das *Oberste Gericht* hat danach in einem Gutachten zu bestätigen, daß die Handlungen des Präsidenten tatsächlich Merkmale eines Verbrechens aufweisen.
3. Das *Verfassungsgericht* muß anschließend in einem weiteren Gutachten bekunden, daß das vorgeschriebene Verfahren der Anklageerhebung eingehalten wurde (Art. 93).
4. Der Föderationsrat entscheidet innerhalb von drei Monaten ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit (119) über die Amtsenthebung (Art. 93).

Der Präsident hat das Recht, die Wahl der Staatsduma in Übereinstimmung mit den Verfassungsbestimmungen anzuberaumen (Art. 84). Er kann aber auch die Staatsduma unter folgenden Bedingungen auflösen:

- wenn die Staatsduma den vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten für das Amt des Regierungschefs dreimal abgelehnt hat und er keinen anderen Kandidaten vorschlagen will (Art. 111),
- wenn die Staatsduma innerhalb von drei Monaten der Regierung erneut ihr Mißtrauen ausgesprochen hat und der Präsident an der Regierung festhalten will (Art. 117, Abs. 3),
- wenn die Staatsduma auf Antrag des Regierungschefs der Regierung das Vertrauen verweigert (Art. 117, Abs. 4).

In den letzten beiden Fällen darf die Staatsduma aber nicht im ersten Jahr nach ihrer Wahl aufgelöst werden und auch nicht ein halbes Jahr vor Ablauf der Amtszeit des Präsidenten (Art. 109, Abs. 3 und 5). Außerdem darf der Präsident die Staatsduma von dem Zeitpunkt an nicht auflösen, zu dem sie Anklage gegen ihn erhoben hat, bis zur Verabschiedung eines entsprechenden Beschlusses des Föderationsrats (Art. 109, Abs. 4). Ferner darf das Parlament nicht aufgelöst werden, solange auf dem gesamten Territorium der Rußländischen Föderation Kriegs- oder Ausnahmezustand herrscht (Art. 109, Abs. 5).

Im Fall der Auflösung der Staatsduma hat der Präsident den Termin für die Neuwahl der Staatsduma so anzusetzen, daß die neugewählte Duma spätestens vier Monate nach der Auflösung wieder zusammentreten kann (Art. 109, Abs. 2). Dies hat am dreißigsten Tag nach ihrer Wahl zu geschehen (Art. 99, Abs. 2).

Der Präsident ist Garant der Verfassung sowie der Rechte und Freiheiten des "Menschen und Bürgers" (Art. 80) und übt das Begnadigungsrecht aus (Art. 89). Er schlägt dem Föderationsrat die

³ Rossijskaja gazeta, 19.10.1995.

Richter des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichts und des Obersten Schiedsgerichts sowie den Generalstaatsanwalt vor.

Darüber hinaus kann der Präsident dem Föderationsrat empfehlen, den Generalstaatsanwalt zu entlassen. Die Richter der übrigen föderalen Gerichte ernennt der Präsident von sich aus (Art. 83).

Der Präsident bestimmt nicht nur die Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik (Art. 80), sondern hat auch die Leitung der Außenpolitik inne (Art. 86). Er vertritt sein Land in internationalen Angelegenheiten (Art. 80) und ernennt und entläßt nach Konsultationen mit den entsprechenden Komitees – so heißen in Rußland die Ausschüsse – der Staatsduma und des Föderationsrats die diplomatischen Vertreter Rußlands in ausländischen Staaten und bei internationalen Organisationen (Art. 83). Der Präsident führt Verhandlungen und unterzeichnet internationale Verträge (Art. 86) sowie Ratifikationsurkunden (Art. 86). Er nimmt schließlich die Beglaubigungs- und Abberufungsurkunden der bei ihm akkreditierten diplomatischen Vertreter entgegen (Art. 86).

Der Präsident ist Oberkommandierender der Streitkräfte (Art. 87) und ernennt und entläßt das Oberkommando (Art. 83). Im Fall einer erfolgten oder unmittelbar drohenden Aggression verhängt der Präsident über das gesamte Land oder einzelne Landesteile den Kriegszustand. Über diesen Schritt hat er unverzüglich den Föderationsrat und die Staatsduma zu unterrichten (Art. 87). Auch über die Verhängung des Ausnahmezustands über das gesamte Territorium oder einzelne Landesteile muß der Präsident beide Parlamentskammern informieren (Art. 88). Der Föderationsrat muß die entsprechenden Dekrete des Präsidenten bestätigen (Art. 102 b und c).

Zur Lösung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staatsorganen des Bundes und der Föderationssubjekte oder zwischen den 89 Föderationssubjekten untereinander kann der Präsident Schlichtungsverfahren einleiten. Falls keine einvernehmliche Lösung erreicht wird, ist er berechtigt, den Streitfall den entsprechenden Gerichten zu übertragen (Art. 85). Der Präsident ist befugt, die Gültigkeit von Verwaltungsakten der Republiken und Gebiete in dem Falle, daß sie der Verfassung, föderalen Gesetzen oder internationalen Verträgen widersprechen bzw. die Rechte und Freiheiten des "Menschen und Bürgers" verletzen, solange auszusetzen, bis die entsprechenden Gerichte darüber entschieden haben (Art. 85).

1.2 Föderalversammlung

Der zweitwichtigste Akteur im zentralen Entscheidungsprozeß, der politisch immer mehr an Gewicht gewinnt, ist das Parlament, die Föderalversammlung, die aus zwei Kammern besteht: dem Föderationsrat und der Staatsduma.

1.2.1 Föderationsrat

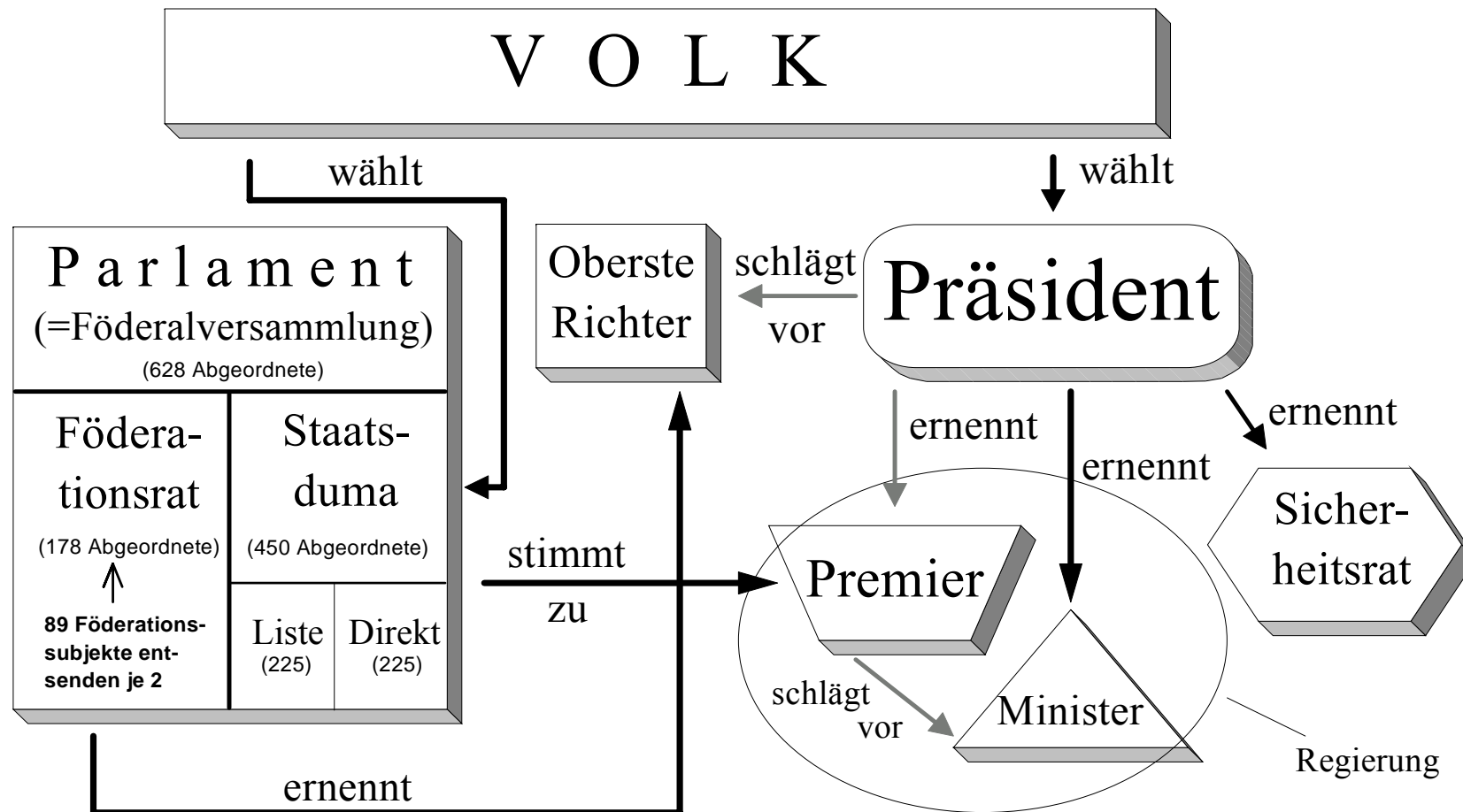
Der Föderationsrat ist das einzige staatliche Organ auf der zentralen Ebene, das die Interessen der Regionen vertritt. Jedes der 89 Föderationssubjekte entsendet in den Föderationsrat jeweils zwei Vertreter: den Präsidenten der Republik oder den Gouverneur des Gebiets bzw. der Region – beide müssen sich inzwischen in regelmäßigen Abständen der Wahl durch die Bevölkerung stellen – und den Vorsitzenden des Parlaments der Republik oder des Gebiets, der sich vorher als regionaler Abgeordneter ebenfalls durch Wahlen demokratisch legitimieren mußte (Art. 95, Abs. 2).

Der Föderationsrat hat folgende Zuständigkeiten (Art. 102, Abs. 1):

- Bestätigung von Grenzänderungen zwischen den Föderationssubjekten;

- Bestätigung der Verhängung des Kriegs- und des Ausnahmezustandes durch den Präsidenten (Die Verhängung des Ausnahmezustands ist die Voraussetzung für den Einsatz der Truppen im Innern. Im Fall Tschetschenien verhängte Jelzin keinen Ausnahmezustand über die Kaukasus-

Verfassungsgorgane Rußlands



Republik, weil er befürchtete, dafür nicht die Zustimmung des Föderationsrats zu bekommen. Die Truppen ließ er trotzdem in Tschetschenien einmarschieren.);

- Entscheidung über die Möglichkeit eines Einsatzes der Truppen außerhalb der Rußländischen Föderation;
- Anberaumung der Präsidentschaftswahlen;
- Amtsenthebung des Präsidenten;
- Ernennung der Richter des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichts und des Obersten Schiedsgerichts der Rußländischen Föderation;
- Ernennung und Amtsenthebung des Generalstaatsanwalts;
- Ernennung und Amtsenthebung des stellvertretenden Vorsitzenden des Rechnungshofs sowie der Hälfte seiner Prüfer.

Ein von der Staatsduma gebilligtes föderales Gesetz gilt als beschlossen, wenn der Föderationsrat innerhalb von 14 Tagen mit der Hälfte seiner Mitglieder diesem Gesetz zustimmt oder wenn es nicht innerhalb von zwei Wochen vom Föderationsrat behandelt wird. Falls ein föderales Gesetz vom Föderationsrat abgelehnt wird, können die beiden Parlamentskammern einen Schlichtungsausschuß bilden, um die entstandenen Unstimmigkeiten zu überwinden. Anschließend muß das föderale Gesetz erneut von der Staatsduma behandelt werden. Ist die Staatsduma mit dem Beschluß des Föderationsrats nicht einverstanden, gilt das föderale Gesetz als angenommen, wenn bei einer erneuten Abstimmung zwei Drittel aller Abgeordneten der Staatsduma für dieses Gesetz stimmen (Art. 105).

Artikel 106 legt fest, daß bestimmte von der Staatsduma beschlossene föderale Gesetze auf jeden Fall im Föderationsrat behandelt werden müssen (Art. 106). Diese Gesetze können den Föderationsrat nicht einfach dadurch passieren, daß die Zweiwochenfrist verstreicht. Es sind Gesetze zu folgenden Inhalten: Föderationshaushalt; föderale Steuern und Abgaben; Regelung von Finanz-, Währungs-, Kredit-, und Zollangelegenheiten sowie Geldemission; Ratifizierung und Aufkündigung internationaler Verträge; Status und Schutz der Staatsgrenze der Rußländischen Föderation; Krieg und Frieden.

Die Sitzungsperiode des Föderationsrats dauert vom 15. September bis zum 15. Juli. Der Föderationsrat tritt laut Artikel 45 seiner Geschäftsordnung nicht seltener als einmal innerhalb von drei aufeinanderfolgenden Wochen zusammen. Die Tagesordnung der Sitzungen schlägt der Vorsitzende des Föderationsrats vor (Art. 12, Abs. 1a der Geschäftsordnung). Der Föderationsrat, der nicht ständig in Moskau tagt, entscheidet mit der einfachen Mehrheit aller seiner Mitglieder, es sei denn, die Verfassung schreibt ein anderes Verfahren vor (Art. 102, Abs. 3).

1.2.2 Staatsduma

Die Kompetenzen der Staatsduma sind aufgrund der starken Stellung des Präsidenten geringer als z.B. diejenigen des Deutschen Bundestags und erstrecken sich laut Verfassungsartikel 103 auf folgende Bereiche:

- Zustimmung zur Ernennung des Regierungschefs;
- Beschlußfassung über die von der Regierung gestellte Vertrauensfrage;
- Ernennung und Amtsenthebung des Vorsitzenden der Zentralbank;
- Ernennung und Amtsenthebung des Vorsitzenden des Rechnungshofs sowie der Hälfte seiner Prüfer;
- Ernennung und Amtsenthebung des Menschenrechtsbeauftragten;

- Verkündung einer Amnestie;
- Anklageerhebung gegen den Präsidenten mit dem Ziel seiner Amtsenthebung.

Die Sitzungsperiode der Staatsduma dauert vom 12. Januar bis zum 20. Juli und vom 1. Oktober bis zum 25. Dezember (Art. 38 der Geschäftsordnung). Die Staatsduma verabschiedet die Gesetze, sofern die Verfassung nichts anderes vorschreibt, mit der Mehrheit der Stimmen aller Abgeordneten (Art. 103, Abs. 3).⁴

1.3 *Regierung*

Artikel 110 der Verfassung legt fest, daß die ausführende Gewalt von der Regierung ausgeübt wird (Abs. 1), die aus dem Vorsitzenden, seinen Stellvertretern und den Ministern besteht (Abs. 2). Die Regierung ist nicht an die Legislaturperiode des Parlaments, sondern an die Amtszeit des Präsidenten gebunden, denn bei einem neu gewählten Präsidenten legt die Regierung ihre Vollmachten nieder (Art. 116). Auf diese Weise wird der Präsident in die Lage versetzt, der Staatsduma einen neuen Regierungschef vorzuschlagen, was spätestens zwei Wochen nach seinem Amtsantritt erfolgen muß (Art. 111, Abs. 2). Die Staatsduma erörtert den Vorschlag des Präsidenten binnen einer Woche (Art. 111, Abs. 3). Stimmt sie dem Vorschlag zu, ernennt der Präsident den Premier (Art. 111, Abs. 1). Lehnt sie den Vorschlag ab, kann der Präsident einen anderen Kandidaten vorschlagen oder seinen bisherigen Vorschlag wiederholen. Hat die Staatsduma dreimal den Vorschlag des Präsidenten abgelehnt, ernennt der Präsident den Premier trotzdem, löst die Staatsduma auf und setzt Neuwahlen an (Art. 111, Abs. 4).

Spätestens eine Woche nach seiner Ernennung schlägt der Premier die Mitglieder seiner Regierung vor, die der Präsident ernennt und die er auf Vorschlag des Premiers auch entlassen kann (Art. 83 e und 112). Der Premier legt in Übereinstimmung mit der Verfassung, den Gesetzen und den Dekreten des Präsidenten die Haupttrichtungen der Regierungstätigkeit fest (Art. 113). Verordnungen oder Verfügungen der Regierung, die im Widerspruch zur Verfassung, zu den föderalen Gesetzen oder zu den Dekreten des Präsidenten stehen, können vom Präsidenten aufgehoben werden (Art. 115, Abs. 3).

Die Regierung (Art. 114):

- erstellt den föderalen Haushalt, legt ihn der Staatsduma vor, gewährleistet seinen Vollzug und legt der Staatsduma darüber Rechenschaft ab;
- gewährleistet, daß in der Rußländischen Föderation eine einheitliche Finanz-, Kredit- und Geldpolitik betrieben wird;
- gewährleistet, daß in der Rußländischen Föderation im Bereich von Kultur, Wissenschaft, Bildung, Gesundheitswesen, sozialer Sicherheit und Ökologie eine einheitliche staatliche Politik betrieben wird;
- nimmt die Verwaltung des föderalen Eigentums wahr;
- trifft Maßnahmen, um die Verteidigung des Landes und die Sicherheit des Staates zu gewährleisten und die Außenpolitik der Rußländischen Föderation umzusetzen;
- trifft Maßnahmen, um Gesetzlichkeit sowie die Rechte und Freiheiten der Bürger zu gewährleisten, das Eigentum zu schützen, die öffentliche Ordnung zu wahren und die Kriminalität zu bekämpfen;

⁴ Über das Recht der Staatsduma zur Gesetzesinitiative vgl. den Abschnitt "Gesetze" im Kapitel "Entscheidungsformen".

- nimmt weitere Befugnisse wahr, die ihr von der Verfassung, föderalen Gesetzen und Dekreten des Präsidenten übertragen worden sind.

Die Regierung kann ihren Rücktritt einreichen, der vom Präsidenten angenommen oder abgelehnt werden kann (Art. 117, Abs. 1). Der Präsident kann auch von sich aus die Entscheidung über die Entlassung der Regierung treffen (Art. 83 c; Art. 117, Abs. 2). Aber auch die Staatsduma kann hinsichtlich des Regierungserhalts aktiv werden: Sie kann der Regierung mit der Mehrheit aller Abgeordneten das Mißtrauen aussprechen oder die Vertrauensfrage der Regierung abschlägig bescheiden. Hat die Staatsduma der Regierung das Mißtrauen ausgesprochen, kann der Präsident die Regierung entlassen oder den Beschluß der Staatsduma ablehnen. Falls die Staatsduma der Regierung innerhalb von drei Monaten erneut das Mißtrauen ausspricht, entläßt der Präsident entweder die Regierung oder löst die Staatsduma auf (Art. 117, Abs. 3). Dasselbe gilt für den Fall, daß die Vertrauensfrage der Regierung von der Duma negativ beantwortet wird (Art. 117, Abs. 4).

Der Präsident ist bei der Regierungsbildung nicht auf die Stärke der Parteien in der Staatsduma angewiesen, denn die Regierung ist mehr oder weniger ein Technokratenkabinett, das an die Amtszeit des Präsidenten und nicht an die Legislaturperiode der Staatsduma gebunden ist. Die Regierung ist dem Parlament auch nicht verantwortlich.

Eine gewisse Struktur kann man in die Regierung bringen, wenn man die 24 Ministerien der Regierung von Jewgenij Primakow⁵ vom Herbst 1998 zu gewissen Themenkomplexen zusammenfaßt, wobei das Verteidigungsministerium eine thematische Sonderstellung einnimmt:

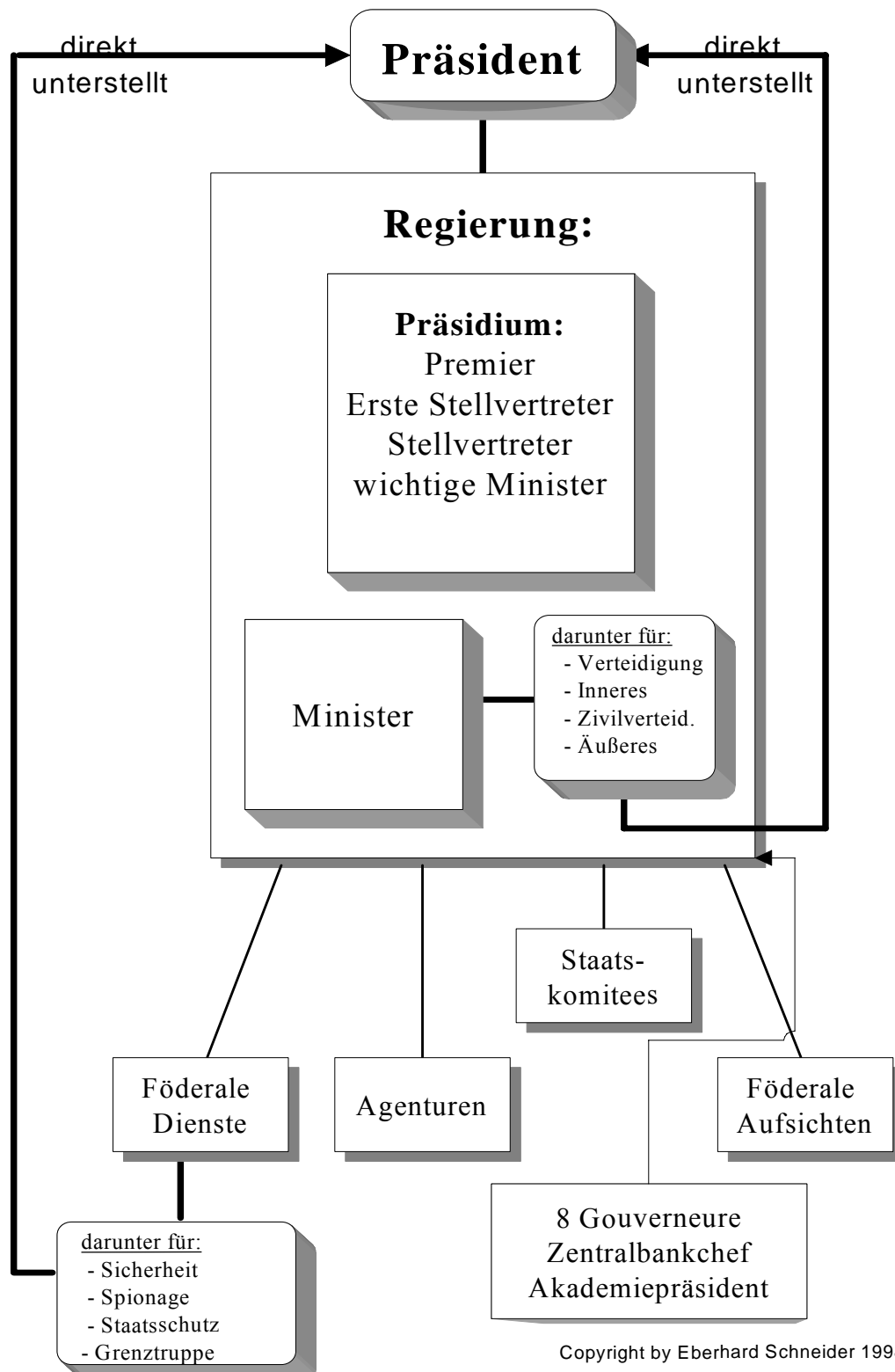
- Äußeres (Auswärtige Angelegenheiten, Angelegenheiten der GUS);
- Bildung/Kultur/Wissenschaft/Technologie (Allgemeine und Berufsbildung, Kultur, Wissenschaft und Technologien);
- Energie (Atomenergiewirtschaft, Brennstoff- und Energiewirtschaft);
- Finanzen/Wirtschaft (Finanzen, Wirtschaft, Staatsvermögen, Handel, Antimonopolpolitik und Unterstützung des Unternehmertums);
- Inneres (Innere Angelegenheiten, Justiz, nationale Politik, regionale Politik; Zivilverteidigung, Ausnahmesituationen und Beseitigung der Folgen von Naturkatastrophen);
- Landwirtschaft/Ökologie (Landwirtschaft und Ernährung, natürliche Ressourcen);
- Soziales (Arbeit und soziale Entwicklung, Gesundheitswesen);
- Transportwesen (Eisenbahnwesen, Verkehrswesen).

Zur Regierung im weiteren Sinne gehören ferner 13 Staatskomitees, die in der Praxis wie Ministerien behandelt werden. Ministerien sind für bestimmte Sachgebietsfragen zuständig und operieren vertikal von oben nach unten. Staatskomitees werden meist für Aufgaben gebildet, bei deren Erfüllung sie eine eher koordinierende Funktion haben. Ferner wurden 17 Föderale Dienste für ganz spezielle Funktionen geschaffen, darunter der Föderale Dienst für Auslandsaufklärung, also die Organisation für die Auslandsspionage, der Föderale Schutzdienst, der vor allem für den Schutz von Präsident und Regierung zuständig ist, und der Föderale Sicherheitsdienst, der KGB-Nachfolger Inland. Weiterhin wurden drei Agenturen geschaffen wie z.B. die Föderale Agentur für regierungsamtliche Telekommunikation und Information beim Präsidenten (russ. FAPSI), eine Art Sicherheits- und Nachrichtendienst auf dem Gebiet der Telekommunikation. Abschließend sind noch die zwei Föderalen Aufsichten Rußlands (die Bergbau- und Industrieaufsicht und die

⁵ Vgl. zur Regierung Primakow: Schneider, Eberhard, Die neue russische Regierung unter Primakow. Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 45/1998.

Überwachung der

Exekutive der Russischen Föderation



Atom- und Strahlensicherheit), zwei Föderale Kommissionen sowie vier dem Präsidenten unterstellte Organe zu nennen.

Parteipolitisch gesehen sind in der Regierung Primakow vertreten: die KPRF – sie ist die einzige Partei, die zwei Regierungsmitglieder stellt – durch den Ersten Stellvertretenden Premier Jurij Masljukow (zuständig für Wirtschaft) und den Antimonopolminister Gennadij Chodyrew, der auch die Unterstützung der LDPR genießt; die KPRF-nahe Agrarpartei durch den Stellvertretenden Premier Gennadij Kulik (zuständig für Landwirtschaft); erstmals die LDPR durch den Arbeitsminister Sergej Kalaschnikow und die Reformbewegung "Jabloko" – gegen den Willen von Jawlinskij – durch Finanzminister Michail Sadornow. Parteipolitik dürfte in der neuen Regierung wie auch in den bisherigen keine Rolle spielen.

Kurz vor der konstituierenden Sitzung der ersten Staatsduma unterstellte sich Jelzin am 11. Januar 1994 direkt die drei Machtministerien⁶ – Verteidigung, Inneres und Zivilverteidigung –, das Außenministerium sowie die Föderalen Dienste für Sicherheit (FSB), für Auslandsaufklärung (Auslandsspionage), den Föderalen Grenzdienst und den Schutzdienst Rußlands⁷. Die Leiter dieser Ministerien und föderalen Dienste haben direkten Zugang zum Präsidenten. Durch die Herauslösung dieser Ministerien aus der Regierungsunterstellung wurde die Regierung mehr oder weniger zu einem Wirtschafts- und Verwaltungskabinett.

Die Regierung tagt wöchentlich (Art. 50 der Geschäftsordnung der Regierung vom 18. Juni 1998⁸). Das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen des Ministerrats haben Vertreter der Staatsduma, des Föderationsrats, des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichts, des Obersten Schiedsgerichts, der Generalstaatsanwaltschaft, des Rechnungshofs und der Zentralbank (Art. 27 des Gesetzes über die Regierung vom 17.12.1997⁹). Zur Entscheidung operativer Fragen wurde das Regierungspräsidium gebildet, das sich aus dem Premier, den Ersten Stellvertretenden Regierungschefs, den Stellvertretenden Regierungschefs sowie den Ministern für Äußeres, Verteidigung, Inneres, Finanzen, Wirtschaft und Staatsvermögen zusammensetzt¹⁰ und das tagt, wenn es erforderlich ist (Art. 29 des Gesetzes über die Regierung). Die Regierung operiert nicht nur auf der zentralen Ebene, sondern koordiniert zudem die Tätigkeit der Exekutivorgane der Föderationssubjekte (Art. 43 des Gesetzes über die Regierung).

Neu ist in der Regierung Primakow, daß außer dem Zentralbankchef, was bei früheren Regierungen oft der Fall war, auch der Präsident der Akademie der Wissenschaften und acht Gouverneure an der Regierungsarbeit teilnehmen. Sie sind den Ministern gleichgestellt. Die in die Regierungsarbeit eingebundenen Gouverneure sind die Leiter der acht Interregionalen Wirtschaftsassoziationen (IWA). Die IWAs entstanden aus wirtschaftlichen Gründen zwischen 1992 und 1994 spontan durch den freiwilligen Zusammenschluß verschiedener Republiken und Gebiete und umfassen – bis auf Tschetschenien – ganz Rußland. Somit wurden zum ersten Mal regionale Führer in ein zentrales Exekutivorgan aufgenommen, was die gewachsene Bedeutung der

⁶ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O strukture federal'nych organov ispolnitel'noj vlasti. Struktura federal'nych organov ispolnitel'noj vlasti", in: Rossijskie vesti, 11.1.1994.

⁷ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O strukture federal'nych organov ispolnitel'noj vlasti", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 39, 1998, Pos. 4886.

⁸ Reglament Pravitel'stva Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja gazeta, 16.7.1998.

⁹ Federal'nyj konstitucionnyj zakon "O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii", in: Rossijskaja gazeta, 23.12.1997.

¹⁰ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O strukture federal'nych organov ispolnitel'noj vlasti", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 39, 1998, Pos. 4886.

Regionen zum Ausdruck bringt. Sie sind auf der zentralen Ebene nicht nur in der Legislative, dem Föderationsrat, vertreten, sondern nun auch in der Exekutive. Zum zweiten hat diese Maßnahme noch eine andere Bedeutung: 89 Föderationssubjekte sind für Rußland eigentlich zu viel. Vielleicht können die IWAs eines Tages das Modell für eine neue Gliederung Rußlands mit weniger Regionen abgeben.

1.4 Präsidialadministration

Quasi als Nachfolger des Apparats des Zentralkomitees (ZK) der KPdSU richtete sich Jelzin einen riesige Administration mit 1.945 Mitarbeitern¹¹ ein, die sinnigerweise im ehemaligen ZK-Gebäude residiert. Die Administration des Präsidenten ist in Artikel 83 unter dem Buchstaben "i" verfassungsmäßig mit der Formulierung verankert, daß der Präsident die Verwaltung, also die Administration, des Präsidenten der Rußländischen Föderation bildet. Nach seiner Wiederwahl strukturierte Jelzin durch seine Verfügung "Über die Administration des Präsidenten der Rußländischen Föderation" vom 2. Oktober 1996 diese um.¹²

Dem Präsidenten unterstehen direkt und nehmen somit in seiner Administration den höchsten Rang ein:

- der Leiter der Administration sowie dessen Stellvertreter,
- der Sekretär des Sicherheitsrats,
- die Helfer des Präsidenten,
- der Pressesekretär des Präsidenten und
- die Referenten des Präsidenten.

Das genaue Unterstellungsverhältnis wird leider nicht mitgeteilt. Die erste Untergliederung der Präsidentenadministration sind die Hauptverwaltungen, von denen folgende genannt werden: Staat und Recht; Kontrolle; Kader; Kosakentruppen.

Folgende Verwaltungen wurden in der Präsidialadministration gebildet: Haushalt; Wirtschaft; Organisation; territoriale Verwaltung; Begnadigung; Geschäftsführung; Kaderpolitik; Fragen des Zusammenwirkens mit den politischen Parteien, gesellschaftlichen Vereinigungen, Fraktionen sowie Abgeordneten der Föderalversammlung der Rußländischen Föderation; staatliche Auszeichnungen; Koordinierung der Aktivitäten der Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten in den Subjekten der Rußländischen Föderation; Fragen der örtlichen Selbstverwaltung; Bearbeitung von Bittgesuchen der Bevölkerung; Kontakte zur Öffentlichkeit; Protokoll.

Zur Administration gehören ferner:

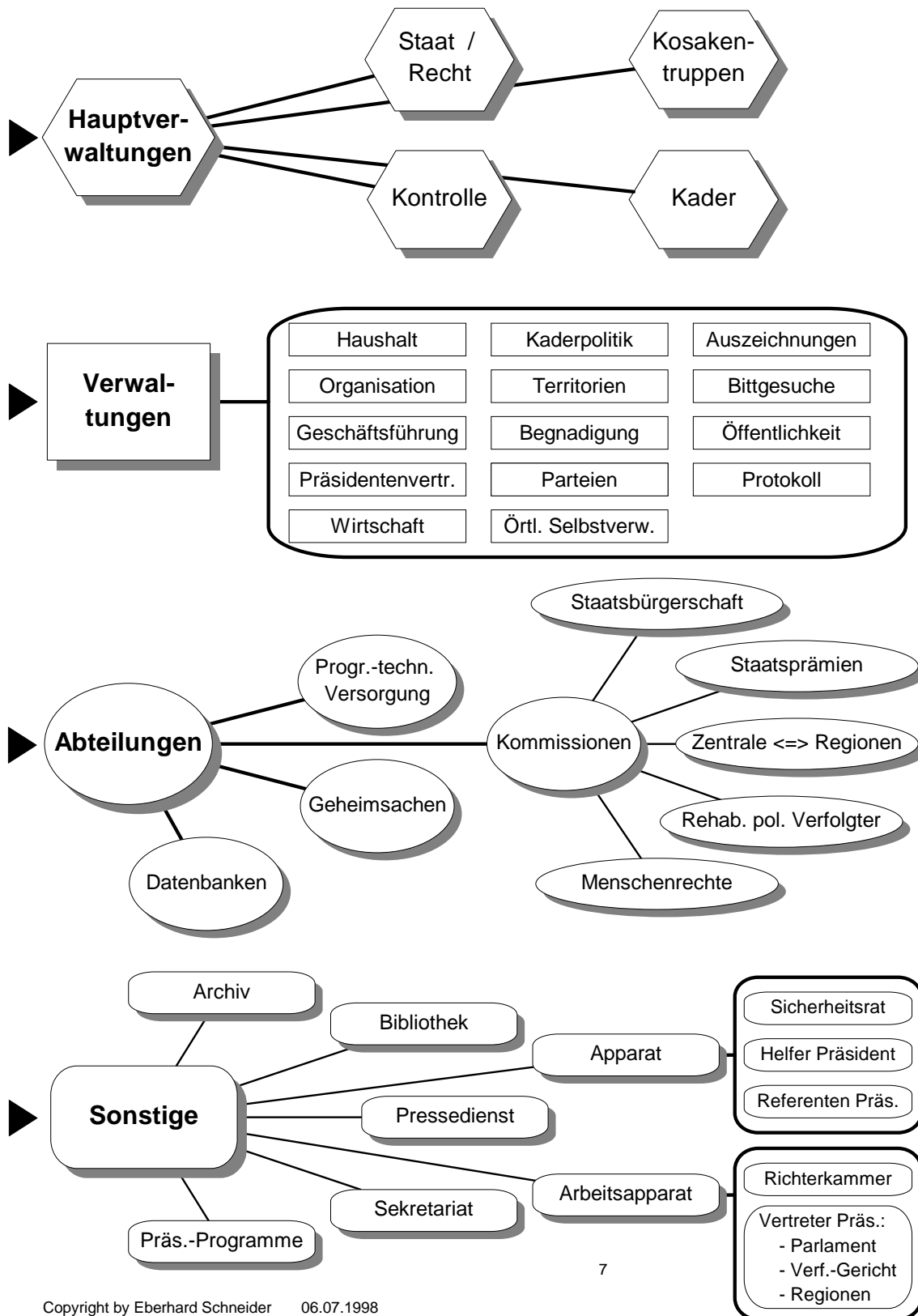
- die Apparate des Sicherheitsrats, des Rats für Außenpolitik und der Helfer sowie der Referenten des Präsidenten;
- das Archiv des Präsidenten;
- die Bibliothek des Präsidenten;
- die Abteilungen für Datenbanken, für programm-technische Versorgung und für Geheimsachen sowie die Kommissionen für Staatsbürgerschaftsfragen, für Staatsprämien auf dem Gebiet von Literatur und Kunst, für die Vorbereitung von Verträgen über die Abgrenzung der Kom-

¹¹ Izvestija, 14.2.1998.

¹² Ukaz Prezidenta "Ob utverzdenii Položenija ob Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 41, 1996, Pos. 4689.

- petenzen zwischen der Föderation und den Föderationssubjekten, für die Rehabilitierung der Opfer politischer Repression und für Menschenrechte;
- der Pressedienst des Präsidenten;

ADMINISTRATION DES PRÄSIDENTEN



- die Arbeitsapparate der Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten in den Föderationssubjekten, beim Verfassungsgericht und in der Föderalversammlung;
- der Arbeitsapparat (Sekretariat) der Richterkammer für Streitfragen auf dem Gebiet der Information beim Präsidenten;
- das Sekretariat des Leiters der Präsidialadministration sowie
- das Zentrum für Präsidentenprogramme.

Der Chef der Administration unterbreitet dem Präsidenten Vorschläge für die personelle Besetzung der Leitungsfunktionen in der Präsidialadministration bzw. für die Entlassung der Amtsinhaber. Er nimmt daher eine Schlüsselfunktion nicht nur in der Präsidialadministration, sondern im gesamten russischen Exekutivsystem ein.

Eine Machtfigur, fast eine Art Präsident, war der Leiter der Präsidialadministration während der Krankheit des Präsidenten in den Jahren 1994 bis 1996. In jenen Jahren übten Sergej Filatow und ab Mitte 1996 Anatolij Tschubajts einen politischen Einfluß aus, der die Funktionen ihres Amtes bei weitem überstieg. In der zweiten Amtszeit Jelzins hat die Präsidialadministration nach seiner Bypass-Operation im Herbst 1996 allerdings politisch an Bedeutung verloren. Der Präsidialapparat wurde weitgehend verändert sowie personell ausgedünnt. Er ist nicht mehr jene Institution, in der die operative Politik geplant wird. Mit Ausnahme der Sicherheitspolitik, die nach wie vor vom Sicherheitsrat grundsätzlich formuliert wird – vor allem nach seiner Zusammenlegung mit dem Verteidigungsrat im März 1998 –, sind fast alle anderen Politikbereiche – vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik – zur Regierung abgewandert oder werden – wie die Außenpolitik – arbeitsteilig zwischen dem Außenministerium und der Präsidialadministration entwickelt. Die derzeitige Situation einer geschwächten Präsidialadministration muß, wenn man einmal – wie sich bei der Ablösung von Tschernomyrdin zeigte – von der starken Stellung des Leiters der Präsidialadministration, Walentin Jumaschew, der Tochter und Beraterin Jelzins für das Ansehen des Präsidenten, Tatjana Djatschenko, und des Leiters der Hauptverwaltung Staat und Recht, Ruslan Orechow, absieht, nicht von Dauer sein. Es ist durchaus denkbar, daß sich eines Tages die Gewichte von der Regierung wieder zur Präsidialadministration verlagern.

1.5 *Sicherheitsrat*

In Nachahmung der USA schuf Jelzin 1992 einen Sicherheitsrat, den er leitet (Art. 83). Die Tätigkeit des Sicherheitsrats wurde von Jelzin nach seiner Wiederwahl zum Präsidenten in dem Dekret vom 10. Juli 1996 "Über Fragen des Sicherheitsrats der Rußländischen Föderation" präzisiert. Das war ein Zugeständnis an Lebed, den Jelzin im Juni 1996 zum Sekretär des Sicherheitsrats ernannt hatte. Diesen taktischen Schritt unternahm er, um Lebeds Wählerstimmen bei der Stichwahl zum Präsidenten 1996 zu erhalten. Zugleich ernannte Jelzin Lebed zu seinem Tschetschenien-Beauftragten mit dem Auftrag, den Tschetschenien-Krieg zu beenden. Als Lebed dies wider Jelzins Erwarten gelang, wurde er vom Präsidenten im Oktober 1996 beider Funktionen enthoben. Die Aufgabendefinition und die Organisationsreform des Sicherheitsrats, die Jelzin vornahm, dürfte weitgehend auf Lebeds Konzept zurückzuführen sein.

Die Aufgaben des Sicherheitsrats sind:

- Unterstützung des Präsidenten bei der Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Pflicht, die Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger zu schützen sowie die Souveränität, Unabhängigkeit und staatliche Integrität der Rußländischen Föderation zu wahren;
- Behandlung von Fragen der militärischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und Informationssicherheit des Landes;
- Ausarbeitung von Empfehlungen an den Präsidenten für die Beschlußfassung in Fragen der Innen- und Außenpolitik, auf dem Gebiet der Gewährleistung der Sicherheit von Personen, Gesellschaft und Staat;
- Vorbereitung operativer Entscheidungen zur Verhinderung von Ausnahmesituationen, die zu gravierenden sozialen und politischen, wirtschaftlichen, militärischen, ökologischen und sonstigen Konsequenzen führen können, sowie von Maßnahmen zu deren Beseitigung, falls diese Ausnahmesituationen dennoch eintreten;
- Definition der lebenswichtigen Interessen der Gesellschaft und des Staates sowie Aufdecken von inneren und äußeren Gefahren für die Sicherheitsobjekte;
- Erarbeitung von Grundzügen einer Strategie zur Gewährleistung der Sicherheit der Rußländischen Föderation;
- Vorbereitung von Beschlüssen des Präsidenten in Fragen der Verteidigungsfähigkeit des Landes und der militär-technischen Zusammenarbeit.

Dem Sicherheitsrat gehören laut Verordnung des Präsidenten vom 31. Juli 1996¹³ an: der Präsident der Rußländischen Föderation als Vorsitzender, der Sekretär und als weitere Ständige Mitglieder: der Premier, der Direktor des Föderalen Dienstes für Sicherheit (FSB), der Außenminister sowie der Verteidigungsminister. Mitglieder sind: der Erste Stellvertretende Regierungschef, der Justizminister, der Leiter des Föderalen Staatsschutzdienstes, der Innenminister, der Atomenergiewirtschaftsminister, der Direktor des Föderalen Grenzdienstes, der Finanzminister, der Direktor des Dienstes für Auslandsaufklärung, der Minister für Zivilverteidigung, Ausnahmesituationen und die Beseitigung der Folgen von Naturkatastrophen, der Leiter der Administration des Präsidenten sowie der Präsident der Akademie der Wissenschaften. Stimmrecht haben nur die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats.

Die Hauptaufgabe des Sicherheitsrats besteht darin, die Tätigkeit der Ministerien und Behörden zu koordinieren. Eine weitere wichtige Aufgabe ist die Ausarbeitung von Empfehlungen an den Präsidenten, denen Entwürfe von Dekreten und Gesetzen beigelegt sein können.¹⁴

Der Sekretär des Sicherheitsrats wird vom Präsidenten ernannt oder entlassen und untersteht ihm unmittelbar. Seine wichtigsten Aufgaben sind folgende:

- unmittelbare Leitung und Organisation der Tätigkeit des Apparats des Sicherheitsrats,
- persönliche Teilnahme (oder eines Vertreters) an den Sitzungen der Kollegien, Militärräte und Arbeitsgruppen der föderalen sowie der regionalen (gemeint sind die Föderationssubjekte) Exekutivorgane über Sicherheitsfragen;

¹³ Ukaz Prezidenta "Ob utverždenii sostava Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 32, 1996, Pos. 3896.

¹⁴ Rybkin, Iwan, Rußland und die Welt. Auf dem Weg zu Demokratie und Sicherheit. St. Petersburg/Nürnberg 1997, S. 351.

- Bildung von Arbeitskommissionen aus Vertretern der föderalen Exekutiv-, Rechtsschutz- und sonstiger Organe zur Kontrolle der Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Strategie auf dem Gebiet der Innen-, Außen- und Militärpolitik, zur militär-technischen Zusammenarbeit, zur Informationssicherheit sowie zum Erkennen von Gefahren für die Sicherheit von Personen, Gesellschaft und Staat durch die föderalen und regionalen Exekutivorgane;
- Aufforderung an die föderalen und regionalen Exekutivorgane, die Gründe und die Bedingungen zu beseitigen, die eine Gefahr für die Sicherheit der Person, der Gesellschaft und des Staates darstellen.

Wenn nötig, kann der Sekretär des Sicherheitsrats seine Vollmachten den Umständen entsprechend verändern. Der Sekretär trägt die persönliche Verantwortung für die Tätigkeit des Sicherheitsrats und die Erfüllung seiner Beschlüsse.

In seinem Dekret vom 28. März 1998¹⁵ organisierte Jelzin den Apparat des Sicherheitsrats, der aus 207 Mitarbeitern besteht, neu und schuf sechs Verwaltungen: innere staatliche und öffentliche Sicherheit, Verteidigungssicherheit, internationale Beziehungen, wirtschaftliche Probleme der Sicherheit, Sicherheit der Rüstungsindustrie, föderale Verfassungssicherheit.

Das Hauptinstrument des Sicherheitsrats sind die interadministrativen Kommissionen, von denen es bisher zehn gibt. Die wichtigsten sind die Kommissionen für Verteidigungssicherheit, für die Bekämpfung der Korruption und organisierten Kriminalität sowie für öffentliche Gesundheit.

Dem Sicherheitsrat gab Jelzin in seinem Dekret vom 1. August 1997¹⁶ einen Wissenschaftlichen Rat bei, der vom Sekretär des Sicherheitsrats geleitet wird. Ihm gehören 100 Mitglieder an: Wissenschaftler und Politiker, zum Teil dieselben Personen, die Mitglieder des Sicherheitsrats sind. Der Wissenschaftliche Rat bildet Sektionen, zu denen er anerkannte Wissenschaftler heranziehen kann. Der Wissenschaftliche Rat soll durch seine Prognosen, Analysen und Gutachten die Tätigkeit des Sicherheitsrats absichern.

Durch sein Dekret vom 25. Juli 1996¹⁷ bildete Jelzin den Verteidigungsrat, der die Kompetenzen des Sicherheitsrats etwas einschränkte. Jelzin wollte durch diesen Schritt die Macht Aleksandr Lebeds, des damaligen Sekretärs des Sicherheitsrats, schmälern. Der Sicherheitsrat mußte einen Teil seiner Zuständigkeiten an den Verteidigungsrat abtreten, in erster Linie Funktionen, welche die strategische Planung des militärischen Aufbaus betrafen. Nachdem Lebed bereits im Herbst 1996 als Sekretär des Sicherheitsrats entlassen worden war, entschloß sich Jelzin im Rahmen der Straffung des Exekutivapparats und infolge der Ernennung des Vorsitzenden des Verteidigungsrats, Andrej Kokoschin, zum neuen Sekretär des Sicherheitsrats, den Verteidigungsrat im März 1998 aufzulösen.

Über die konkrete Arbeit des Sicherheitsrats gibt es wenig Informationen. Ausgehend von seiner personellen Zusammensetzung wurde er einmal mit dem Politbüro verglichen. Dieser Vergleich ist

¹⁵ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "Ob apparate Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 14, 1998, Pos. 1536.

¹⁶ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O naučnom sovete pri Sovete Bezopasnosti Rossijskoj Federacii", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 31, 1997, Pos. 3675.

¹⁷ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O Sovete oborony Rossijskoj Federacii", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 31, 1996, Pos. 3699.

insofern nicht ganz abwegig, als die Regierung mehr eine Art Wirtschaftskabinett ist und die sonstigen politischen Fragen offensichtlich im Sicherheitsrat behandelt werden. Das politische Gewicht des Sicherheitsrats änderte sich im Lauf der Zeit. Eine unrühmliche Rolle spielte er im Herbst 1994 im Entscheidungsprozeß, der dem Tschetschenien-Krieg vorausging. Das wohl wichtigste Dokument, das in letzter Zeit vom Sicherheitsrat verabschiedet wurde, ist die "Konzeption der nationalen Sicherheit" (vom 7.5.1997, von Jelzin unterzeichnet am 17.12.1997).

1.6 Präsidialrat

Der Präsidialrat setzt seit 1993 die Arbeit des ein Jahr zuvor gebildeten Konsultativrats beim Präsidenten fort. Rechtsgrundlage für die Tätigkeit des Präsidialrats sind Verfassung und Gesetze der Rußländischen Föderation sowie Dekrete und Verordnungen des Präsidenten, vor allem Jelzins Dekret vom 22. Februar 1993.¹⁸

Die Hauptaufgaben des Präsidialrats sind:

- Ausarbeitung von Vorschlägen zur Strategie auf dem Gebiet der Innen- und Außenpolitik, die auf die Durchführung umfassender wirtschaftlicher, politischer und sozialer Reformen gerichtet sind;
- Bestimmung des Mechanismus für eine effektive Strategie der gesamtnationalen Entwicklung der Rußländischen Föderation;
- Vorbereitung von Vorschlägen zur Verbesserung der Effektivität der Tätigkeit der Organe der exekutiven Gewalt Rußlands sowie
- Sicherstellung der Beziehungen des Präsidenten zu den politischen Parteien sowie gesellschaftlichen Bewegungen, Gewerkschaften, Berufs-, Frauen-, Jugend- und anderen gesellschaftlichen Vereinigungen und religiösen Organisationen.

Der Präsidialrat wird vom Präsidenten geleitet und soll mindestens einmal im Monat tagen. Zur Vorbereitung der Sitzungen des Präsidialrates können seine Mitglieder Arbeitsgruppen bilden. Über die Bildung von Arbeitsgruppen entscheidet der Leiter der Administration des Präsidenten. In der praktischen Politik spielt der Präsidialrat allerdings offensichtlich keine große Rolle.

Die Tätigkeit des Präsidialrates wird durch die Administration des Präsidenten sichergestellt. Die organisatorisch-technische Vorbereitung der Sitzungen des Präsidialrates wird von der Organisationsverwaltung der Administration des Präsidenten durchgeführt.

Der Präsidialrat besteht aus dem Vorsitzenden – dem Präsidenten –, dem Stellvertretenden Vorsitzenden und 23 Mitgliedern, die von Jelzin in drei Etappen am 3. April 1992, 11. Februar 1993 und 26. April 1994 berufen wurden. Zu ihnen gehören: ein Stellvertretender Regierungschef, ein Stellvertretender Vorsitzender des Föderationsrats, ein Botschafter, zwei Gouverneure, der Oberbürgermeister von Moskau, Wissenschaftler und Gehilfen des Präsidenten. Sie werden als wichtige Persönlichkeiten und nicht als Vertreter von bestimmten Institutionen berufen. Die Tätigkeit im Präsidialrat ist ehrenamtlich.

¹⁸ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O soveršenstvovanii sistemy obespečenija dejatel'nosti Prezidenta Rossijskoj Federacii", in: Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii, 9, 1993, Pos. 735.

1.7 *Vierer-Rat*

Der Vierer-Rat wurde als das "höchste Beratungsorgan der legislativen und exekutiven Machtzweige"¹⁹ im Herbst 1996 gegründet. Ihm gehören der Präsident, der Regierungschef sowie die Vorsitzenden der beiden Parlamentskammern an.²⁰ Während seiner Krankheit ließ sich Jelzin im Vierer-Rat durch den Leiter der Präsidialadministration vertreten. Der Staatsdumavorsitzende Gennadij Selesnjow nahm deshalb aus Protest nicht an der ersten Sitzung des Vierer-Rats am 1. November 1996 teil. Die Bildung des Vierer-Rats war offensichtlich notwendig geworden, weil die beiden Parlamentskamerpräsidenten nicht mehr wie in der ersten Legislaturperiode der Staatsduma bis 1995 dem Sicherheitsrat angehören. Obgleich man im Prinzip die in der Verfassung vorgesehene strenge Trennung von Exekutive und Legislative (Art. 97, Abs. 3) umsetzen wollte, von der nur in der ersten Legislaturperiode Ausnahmen zugelassen waren (Schluß- und Übergangsbestimmung Nr. 9.), empfanden Präsident und Premier andererseits die Notwendigkeit, schwierige Fragen, die eine Abstimmung im Parlament erfordern, vorher mit den Vorsitzenden beider Kammern abzusprechen. Der Vierer-Rat kommt nach Bedarf zusammen. Für seine Tätigkeit gibt es keine Geschäftsordnung oder ähnliches. Er faßt auch keine formalen Beschlüsse.

1.8 *Rat für Außenpolitik*

Ende Dezember 1995 gründete Jelzin durch ein Dekret den "Rat für Außenpolitik beim Präsidenten", um die Effektivität der Außenpolitik zu erhöhen und die Vollmachten des Präsidenten im Bereich der Außenpolitik zu realisieren.²¹ Der Rat, der vom Präsidenten geleitet wird, ist ein Koordinierungsorgan.

Der Rat für Außenpolitik hat für den Präsidenten:

- Empfehlungen zu grundsätzlichen Fragen der Außenpolitik auszuarbeiten,
- Vorschläge für das Zusammenwirken der föderalen Staatsorgane auf dem Gebiet der Außenpolitik vorzulegen,
- über die außenpolitischen Aspekte der Tätigkeit der föderalen Staatsorgane zu informieren,
- die internationalen Entwicklungen zu analysieren und zu prognostizieren,
- die öffentliche Meinung in Rußland zu außenpolitischen Fragen zu erforschen und
- an der Vorbereitung von Normativakten zu außenpolitischen Fragen mitzuwirken.

Mitglieder des Rats sind die Minister für Äußeres, für Verteidigung und für Finanzen, die Direktoren des Föderalen Sicherheitsdienstes, des Dienstes für Auslandsaufklärung, des Föderalen Grenzdienstes sowie der für Außenpolitik zuständige Präsidentenberater. Die Sitzungen des Rats werden vom Präsidenten geleitet und finden mindestens alle zwei Monate statt. Der Rat, der mit einfacher Mehrheit beschließt, ist beschlußfähig, wenn mindestens die Hälfte seiner Mitglieder an der

¹⁹ Stimme Rußlands, International Service, deutsch 21.5.1998, zitiert nach: Deutsche Welle Monitor-Dienst Osteuropa, 22.5.1998, S. 12.

²⁰ OMRI Analytical Brief No. 423, 30.10.1996.

²¹ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O Sovete po vnešnej politike pri Prezidente Rossijskoj Federacii", in: Soobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 1, 1996, Pos. 48.

Sitzung teilnehmen. Die Beschlüsse des Rats, dessen Apparat zur Präsidialadministration gehört, sind Empfehlungen an den Präsidenten.

1.9 Lobbyisten

Um in Rußland politische Entscheidungen erfolgreich beeinflussen zu können, sind persönliche Beziehungen zu den Entscheidungsträgern sehr wichtig. Anders als in westlichen Ländern, wo die verschiedenen Lobbygruppen versuchen, ihre Interessen durch Beeinflussung von Regierungs- und Parlamentsmitgliedern durchzusetzen, sind in Rußland die Lobbyisten oft selbst Angehörige der staatlichen Machtstrukturen. Der wichtigste Indikator für den Stellenwert einer Lobbygruppe ist daher ihre Präsenz in der Exekutive (Regierung oder Präsidialapparat im weitesten Sinne), deren Position gegenüber dem Parlament deutlich stärker ist als in westlichen Ländern.

Dabei geht es nicht nur um Einflußnahme auf Entscheidungen, sondern um den nicht zu unterschätzenden Zugang zu Exklusivinformationen und um Privilegien wie die Zuteilung von Staatsaufträgen, Beauftragung mit der Ausführung föderaler Programme und Zugang zu Eigentum, das privatisiert werden soll. So ist es verständlich, wenn die verschiedenen Lobbygruppen gegeneinander um Einfluß in der Politik kämpfen. Andererseits verfügt jede wichtige Machtstruktur in Rußland über einen bestimmten finanziellen und kommerziellen Unterstützerkreis, der wesentlich dazu beiträgt, daß die Führer der jeweiligen staatlichen Machtstruktur ihre starke Machtposition behaupten können.²² Diese Art von Lobbyismus pendelt phasen- und branchenweise zwischen Korporatismus und Pluralismus.²³

1.9.1 Industrie/Rüstungsindustrie

Nach dem Zerfall der Sowjetunion war eine der wichtigsten Lobbygruppen diejenige, die anfangs die großen noch staatlichen und später die teilweise oder vollständig privatisierten Industriebetriebe vertrat. Am deutlichsten kam dies in der Berufung von Wladimir Kadannikow – Generaldirektor von AwtoWAS – zum Ersten Stellvertretenden Regierungschef im Januar 1996 zum Ausdruck.

Zur Industrielobby gehört auch der bisher starke Rüstungskomplex. Infolge der Absatzschwäche der russischen Industrieprodukte auf dem Weltmarkt und des massiven Rückgangs der staatlichen Rüstungsaufträge ging der Einfluß der Industrielobby zurück. Hinzu kommt noch, daß nach dem Wegfall des administrativen Überbaus jeder große Betrieb selbst sehen muß, wie er überlebt. Das gilt auch für die Rüstungsindustrie, die keinen einheitlichen Komplex mehr bildet, dessen Interessen in Moskau zu vertreten wären. Jede Rüstungsbranche und jeder Rüstungsbetrieb verfolgen eigene Interessen.

Nach der Entlassung von Kadannikow im August 1996 wurde kein anderer Generaldirektor eines großen Industriebetriebs mehr in die Regierung berufen. Ein weiteres Symptom für den abneh-

²² Lapina, Natalia, Business und Macht in Rußland. Berichte des BIOst, Nr. 41-1998.

²³ Vgl. dazu: Expert Institute of Industrialists and Entrepreneurs (RSPP Research Institute), Lobbyism in Russia: Stages of a Long Road, in: Segbers, Klaus/De Spiegeleire, Stephan (Eds.), Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union, Vol. III, Emerging Societal Actors – Economic, Social and Political Interests. Theories, Methods and Case Studies. Baden-Baden 1995, S. 77-121, hier S. 118-120.

menden Einfluß der Industrielobby ist die Auflösung des Ministeriums für Industrie und des Ministeriums für Rüstungsindustrie im März 1997.

1.9.2 Gas

Die politische Vormachtstellung mußte die Industrielobby an die Energielobby abgeben. Erdöl und Gas liefern 40% der russischen Haushaltseinnahmen und die Hälfte der russischen Deviseneinnahmen. Der russische Gassektor verfügt über 36% der weltweiten Gasreserven. Die Gaselite ist die hierarchischste und disziplinierteste unter den russischen Wirtschaftseliten, weswegen ihre Mitglieder "Gas-Generale" genannt werden, im Unterschied zu den "Öl-Baronen".²⁴ Die Verflechtung der Interessen der Gasindustrie mit denen des russischen Staates ist eng. Den Höhepunkt seines politischen Einflusses erreichte der Gasmonopolist GASPROM im Dezember 1992 (bis März 1998), als der ehemalige Vorsitzende der größten russischen Firma, die 39 Unternehmen vereinigt, Wiktor Tschernomyrdin, 1992 von Jelzin in das Amt des Regierungschefs berufen wurde. Nun versucht GASPROM, Tschernomyrdin ein Staatsdumamandat zu verschaffen. Zugleich möchte Tschernomyrdin im Jahr 2000 für das Amt des Präsidenten kandidieren. Auf die Frage, wer der nächste Präsident wird, antwortete Tschernomyrdin lakonisch und selbstbewußt in der Sendung der TW-6-Sendung "Obosrewatel" am 19. Juli 1998: "Ich werde es."²⁵

Das große Interesse des Staates an GASPROM resultiert auch daraus, daß er zur Zeit noch mit 40% an GASPROM beteiligt ist. Er will aber, um seine riesigen Haushaltslöcher zu stopfen, 5% seiner GASPROM-Aktien für 5 Mrd. US-\$ verkaufen.²⁶ Das Wort von GASPROM gilt nach wie vor in Moskau. Als der russische Staat im Juni 1998 Vermögenswerte von GASPROM zur Begleichung von Steuerschulden beschlagnahmen wollte, bekam der GASPROM-Vorstandsvorsitzende Rem Wjachirew sofort einen Gesprächstermin bei Jelzin und konnte einen Kompromiß in dieser Frage erreichen: GASPROM zahlt die geschuldeten Steuern nur für die zu versteuernden Einnahmen nach, welche die Firma erhalten hat. Die Steuern für die Summen in Milliardenhöhe, die staatliche Einrichtungen usw. GASPROM noch schulden, zahlt die Firma erst nach der Begleichung der Rechnungen.

Die Energielobby hat erkannt, daß nicht nur die Verflechtung mit den Banken für sie wichtig ist, sondern auch die medienmäßige Unterstützung ihrer Tätigkeit: GASPROM verfügt nicht nur über eine eigene Bank, die GASPROM-Bank, sondern hat eine Medienholding gegründet, die 30% der Aktien des privaten Fernsehsenders NTV hält, der zur Media-Most-Holding gehört, einem selbstständigen Medienkonzern der Most-Gruppe, zu der u.a. die Most-Bank gehört. Und umgekehrt: Media-Most besitzt 30% der Aktien der Medien-Gruppe von GASPROM.²⁷

²⁴ Lapina, Natalia, Die Wirtschaftseliten im Kräftefeld der rußländischen Politik. Berichte des BIOst, Nr. 16-1997, S. 8-11.

²⁵ INTERFAX (russ.), 19.7.1998, zitiert nach Deutsche Welle (Hrsg.), Monitor-Dienst Osteuropa, 20.7.1998.

²⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.7.1998.

²⁷ Diese Information erhielt der Autor Ende Juni 1998 in Moskau von einer in diesen Vorgang eingeweihten Person. Siehe dazu auch: Hübner, Peter, Pressefreiheit in Rußland. Großaktionäre als Zensoren? Berichte des BIOst, Nr. 34-1998, S. 10, 21.

1.9.3 Erdöl

Die Erdöllobby, die 13 Unternehmen vertritt, ist nicht so gut organisiert wie die Gaslobby.²⁸ Die Erdölindustrie, zu der erdölfördernde Vereinigungen, petrochemische und erdölverarbeitende Unternehmen gehören, wird meist von Banken kontrolliert. Im Unterschied zur Gasindustrie ist in der Erdölindustrie das Eigentum auf viele Unternehmen verteilt. Dadurch können sie selbständiger agieren. Die Verflechtung von Erdölindustrie und Banken wird exemplarisch in der Biographie des Ministers für die Brennstoff- und Energiewirtschaft, Sergej Generalow, deutlich: Von 1994 bis 1997 war er Vizepräsident der großen russischen Ölgesellschaft Jukos und bis zu seinem Eintritt in die Regierung Stellvertretender Vorsitzender des Direktoriums der großen Menatep-Bank. Die Menatep-Gruppe hielt bis zur Fusion von Jukos mit der Ölgesellschaft Sibneft, die zur Bank SBS-AGRO gehört, 85% der Aktien von Jukos. Durch die Fusion entstand im Januar 1998 die neue Gesellschaft Juksi.²⁹

Die Erdöllobby ist nicht nur in der Regierung, sondern auch im Parlament vertreten: in der Staatsduma durch den Vorsitzenden der Gruppe "Neue regionale Politik", den ehemaligen Präsidenten des russischen Erdölverbandes Wladimir Medwedew, und im Föderationsrat durch die Gouverneure und Vorsitzenden der Parlamente von Erdölregionen (z.B. durch den Gouverneur von Tjumen, Leonid Rokezkij, und den Vorsitzenden der Duma von Tjumen, Sergej Korepanow).

1.9.4 Landwirtschaft

Die Landwirtschaft ist der am wenigsten reformierte Bereich der russischen Wirtschaft. Die Agrarlobby versucht – bisher mit Erfolg – zwei Ziele zu erreichen: erstens möglichst viele staatliche Subventionen zu bekommen, die meist auf Konten von der Landwirtschaft nahestehenden Privatbanken überwiesen werden, die mit diesem Geld vor dessen Verteilung arbeiten und sich gewisse Anteile abzweigen, und zweitens das Bodengesetz, das entsprechend der Verfassung privaten Besitz an Grund und Boden erlauben soll, zu verhindern.

Die Agrarlobby stützt sich in der Staatsduma vor allem auf ihre Interessenvertretung, die Fraktion der Agrarier, die hauptsächlich aus Mitgliedern der Kommunisten-nahen Agrarpartei Rußlands (APR) besteht. Sie erreichte mit Hilfe kommunistischer Abgeordneten die Mindestfraktionsstärke von 35 Abgeordneten oder 7,8% (1993: 55 Abgeordnete oder 12,4%). In dem für die Verabschiedung des Bodengesetzes wichtigen Komitee für Agrarfragen stellen die Agrarier außer dem Vorsitzenden einen Stellvertreter (von drei) und 13 von 17 Mitgliedern (drei gehören der KPRF an). In der Regierung Primakow werden die Interessen der Agrarlobby durch den neuen Stellvertretenden Premier Gennadij Kulik vertreten. Er gehört der Führung der APR an und ist Vorsitzender der Agrarunion Rußlands.

²⁸ Vgl. dazu: Pappe, Yakov, Fuel and Energy Complex Elites in the Political Economy of Contemporary Russia, in: Segbers, Klaus/De Spiegeleire, Stephan (Eds.), Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union, Vol. III, Emerging Societal Actors – Economic, Social and Political Interests. Theories, Methods and Case Studies. Baden-Baden 1995, S. 459-477.

²⁹ Götz, Roland, Großfusion in der rußländischen Erdölbranche. Ein neuer Schachzug im "Krieg der Banken"? Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 9/1998.

1.9.5 Banken/Finanz-Industrie-Gruppen

Nach der erfolgreichen Finanzierung von Jelzins Präsidentschaftswahlkampf 1996 wuchs in der zweiten Amtszeit des Präsidenten der politische Einfluß der mächtigen Finanz-Industrie-Gruppen. Dies kam in der Ernennung des Präsidenten der großen Onaksim-Bank, Wladimir Potanin, im August 1996 (bis März 1997) zum Ersten Stellvertretenden Premier – als "Nachfolger" Kadanikows, des AwtoWAS-Chefs – deutlich zum Ausdruck. Eine andere mächtige Person in der neuen Finanz-Industrie-Elite ist Boris Beresowskij, der an einem großen Autohandelsgeschäft, an Ölgesellschaften, am Ersten Russischen Fernsehkanal ORT, an einer Tageszeitung ("Nezawisimaja gazeta") und an einem Magazin ("Ogonek") beteiligt ist. Im Oktober 1996 wurde er für ein Jahr Stellvertretender Sekretär des Sicherheitsrats. Das war die Gegenleistung dafür, daß Beresowskij im Frühjahr 1996 die Allianz der größten russischen Banken schmiedete zur großzügigen finanziellen und medienmäßigen Unterstützung für Jelzins Wiederwahl als Präsident.³⁰ Seit April 1998 ist Beresowskij Sekretär des Exekutivrats der GUS. Er versteht es meisterhaft, seine politischen Funktionen für seine privaten Geschäfte zu nutzen. In der Regierung Primakow ist der Finanz-Industrie-Komplex durch den bisherigen Stellvertretenden Vorsitzenden der Bank Menatep in der Person des Ministers für Brennstoff- und Energiewirtschaft vertreten (Sergej Generalow).

Im November 1997 wurde im Zusammenhang mit der Privatisierung des Stromversorgungskonzerns "EES Rossii" die Konkurrenz zwischen den großen Finanz-Industrie-Gruppen sichtbar. Um der Regierung aus der Finanzkrise zu helfen, was auch in ihrem Interesse war, trafen sich die Führer der neuen großen russischen Finanz-Industrie-Gruppen, die angeblich mehr als die Hälfte der russischen Wirtschaft kontrollieren,³¹ am 18. Juni 1998 mit Jelzin und beschlossen die Gründung eines "Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe" – eines SEW 2 – als einer Art dritter Regierung nach dem Apparat des Präsidenten und der eigentlichen Regierung.

Die Oligarchen sollen den Sturz von Premier Sergej Kirijenko am 23. August 1998 ausgelöst haben, wobei sie aber wohl nicht geahnt haben, daß sich die Finanzkrise durch die Regierungskrise in einem Maße zuspitzen würde, daß etliche kleinere und mittlere Banken würden aufgeben müssen. Sogar Großbanken schlossen sich – um zu überleben – zu Holdings zusammen wie z.B. die Onaksim-, die Most- und die Menatep-Bank.³² In einer mit mehr Staatsdirigismus durchsetzen russischen Wirtschaft wird die Bedeutung des Gas- und Erdölsektors wieder zunehmen. Da aber GASPROM und die großen russischen Ölfirmen inzwischen eigene Banken gegründet haben oder mit russischen Großbanken verbunden sind, dürfte sich das politische Gewicht der großen Finanz-Industrie-Gruppen nicht wesentlich verringern.

Die einzelnen Finanzgruppen verfolgen nicht nur unterschiedliche Interessen, sondern stehen teilweise auch in Konkurrenz zueinander. Zudem gibt es Politikfelder, welche für die Finanzgruppen nicht von direktem Interesse sind wie z.B. die Außen- oder die Gesundheitspolitik. Doch in dem Maß, in dem die Oligarchen ihre Geschäftsinteressen durchzusetzen versuchen, wie z.B. zur Zeit

³⁰ Vgl. dazu: Petuchow, Wladimir/Wjunizkij, Wladimir, Die Rolle rußländischer Wirtschaftseliten im Jahr 1996. Berichte des BIOst, Nr. 17-1997.

³¹ Sovetskaja Rossija, 20.12.1997, S. 2.

³² INTERFAX-AFI (russ.), 25.8.1998, zitiert nach: Deutsche Welle (Hrsg.), Monitor-Dienst Osteuropa, 26.8. 1998.

im Kaspischen Raum, wirken sie mittelbar auch in die für sie weniger interessanten Politikbereiche hinein. Gemeinsam ist ihnen das Interesse an einer gewissen politischen und wirtschaftlichen Stabilität sowie der Beschränkung des Einflusses ausländischen Kapitals auf dem russischen Markt.³³

2. Entscheidungsformen

Die wichtigsten formellen Entscheidungsformen sind die Gesetze des Parlaments, die Dekrete des Präsidenten und die Beschlüsse der Regierung.

2.1 Gesetze

Über die Qualität der Gesetzgebung urteilen führende russische Rechtswissenschaftler einhellig folgendermaßen: Die bisherige Gesetzgebung habe sich systemlos und chaotisch entwickelt; zwischen den Gesetzen und den Dekreten des Präsidenten sowie den Normativakten der Regierung gebe es keinen harmonischen Zusammenhang, was zu einer Verletzung der inneren Logik und einer Vielzahl von Widersprüchen führe. Hinzu komme der unzulängliche Anwendungsmechanismus der Gesetze, der zur "Achillesferse" der Gesetzgebung geworden sei. Zuweilen würde der Gesetzgebungsprozeß auch ad absurdum geführt, wenn an einem Tag etwa 50-60 Gesetze verabschiedet werden – meistens in den letzten Tagen einer Sitzungsperiode –, wobei zwei oder gar drei Lesungen eines Gesetzes am gleichen Tag stattfinden. Bei einer solchen Hektik ist es nicht verwunderlich, wenn dem Präsidenten bisweilen eine andere Variante eines Gesetzes zur Unterschrift vorgelegt wird als jene, für die die Abgeordneten gestimmt hatten.³⁴

2.1.1 Einbringen von Gesetzentwürfen

Alle Gesetzentwürfe müssen in die Staatsduma eingebracht werden (Art. 104, Abs. 2). Das Recht der Gesetzesinitiative haben (Art. 104, Abs. 1): der Präsident, der Föderationsrat als Organ, die Mitglieder des Föderationsrats, die Abgeordneten der Staatsduma, die Regierung, die Volksvertretungen der Föderationssubjekte als Organ, das Verfassungsgericht, das Oberste Gericht, das Oberste Schiedsgericht.

In der ersten Legislaturperiode der Staatsduma 1993/95 wurden von den behandelten Gesetzentwürfen 55% von der Staatsduma insgesamt oder einzelnen Abgeordneten eingereicht, 20% von der Regierung, 10% vom Präsidenten und 15% von Mitgliedern des Föderationsrats, von Föderationssubjekten sowie von den obersten Gerichten. Es kam vor, daß ordnungsgemäß eingebrachte Gesetzesentwürfe von der Staatsduma einfach nicht behandelt wurden. So blieben in diesem Zeitraum 20 Gesetzentwürfe des Präsidenten mehrere Monate bis zu einem Jahr in der Staatsduma unbehandelt liegen.³⁵

³³ Schröder, Hans-Henning, Jelzin und die "Oligarchen". Über die Rolle von Kapitalgruppen in der russischen Politik (1993-Juli 1998). Berichte des BIOst, Nr. 40-1998, S. 35 f.

³⁴ Ivanov, Lev Olegovič, Die Gesetzgebungstätigkeit der Föderalversammlung der Rußländischen Föderation 1993-1995. Berichte des BIOst, Nr. 49-1996, S. 26 f.

³⁵ Ivanov a.a.O., S. 4.

Oft wurden 1993/95 wenig durchdachte Gesetzentwürfe eingebracht. Obwohl die Verfassung (Art. 104, Abs. 3) vorschreibt, daß Gesetzentwürfe, die Steuern einführen bzw. abschaffen oder von Steuerzahlungen befreien, und Gesetze, die Ausgaben zu Lasten des föderalen Haushalts vorsehen, nur bei Vorlage eines Gutachtens der Regierung eingebracht werden können (Art. 104, Abs. 3), behandelte die Staatsduma 80% solcher Gesetzentwürfe, ohne daß ein solches Regierungsgutachten vorgelegen hätte. Lag eine Stellungnahme der Regierung doch einmal vor und enthielt sie die Aussage, daß die entsprechenden Haushaltsmittel zur Finanzierung des Gesetzes fehlten, so wurde das Gesetz dennoch verabschiedet. Es kam vor, daß die Staatsduma den Haushalt verabschiedete, anschließend aber Gesetze, welche die Finanzierung des Haushalts praktisch wieder zunichte machten. Der Präsident war deshalb 15 Mal gezwungen, Gesetze abzulehnen, für deren Umsetzung keine finanziellen Mittel zur Verfügung standen.³⁶

Über das Arbeitsprogramm der Staatsduma – dazu gehört die Überweisung von Gesetzentwürfen an die Komitees – beschließt der Rat der Staatsduma, dem der Vorsitzende der Staatsduma und die Vorsitzenden der Fraktionen und der Deputiertengruppen der Staatsduma angehören. Beratende Stimme im Rat der Staatsduma haben die Stellvertretenden Vorsitzenden der Staatsduma sowie die Vorsitzenden der Komitees der Staatsduma (Art. 13 der Geschäftsordnung).

Nach der Einbringung des Gesetzentwurfs beginnt das Komitee, das für fachliche Begutachtung diese Vorlage verantwortlich ist, mit dessen Beratung. Das Komitee empfiehlt danach der Staatsduma entweder die Zustimmung oder Änderungen oder die Ablehnung der Vorlage. Im allgemeinen folgt die Staatsduma den Empfehlungen des federführenden Komitees. Ein von der Staatsduma abgelehnter Entwurf wird an das Komitee zurückverwiesen, das ihn dann mit Zustimmung desjenigen überarbeitet, der ihn eingebracht hat (Art. 94-104 der Geschäftsordnung).³⁷

2.1.2 Erste Lesung

Die Staatsduma behandelt die Gesetzentwürfe normalerweise in drei Lesungen. Nach der ersten Lesung nimmt sie entweder den Entwurf an, was durchaus möglich ist, oder sie legt eine Frist für die zweite Lesung fest oder sie lehnt den Entwurf ab. Werden zu einer Frage mehrere Entwürfe eingereicht, so behandelt die Staatsduma in der ersten Lesung alle Entwürfe, entscheidet aber, welcher Entwurf für eine zweite Lesung vorgesehen wird (Art. 105 f. der Geschäftsordnung).³⁸

Nach der Annahme des Entwurfs in erster Lesung wird das Gesetz innerhalb von fünf Tagen dem Föderationsrat (Art. 105, Abs. 3) sowie – was in der Geschäftsordnung nicht vorgeschrieben ist – dem Präsidenten zur Kenntnisnahme zugeleitet. Die Hauptverwaltung für Staat und Recht der Administration des Präsidenten fertigt dann ein umfassendes Gutachten mit Anmerkungen und Vorschlägen an, das die Abgeordneten besonders interessiert, weil sie diesem Gutachten entnehmen können, ob der Präsident prinzipielle Einwände gegen das Gesetz hat oder ob es Chancen hat, eines Tages in Kraft zu treten.³⁹

³⁶ Ivanov a.a.O., S. 6-9.

³⁷ Ivanov a.a.O., S. 20 f.

³⁸ Ivanov a.a.O., S. 7.

³⁹ Ivanov a.a.O., S. 7 f.

Die Abstimmung über einen Gesetzesentwurf, dessen Annahme die einfache Mehrheit bzw. eine Zweidrittelmehrheit bei verfassungsändernden Gesetzen und Verfassungsgesetzen aller Abgeordneten der Staatsduma erfordert, wurde nicht selten wiederholt, wenn die Zahl der Stimmen für eine Entscheidung über einen Entwurf zunächst nicht ausreichte, was von den beiden großen elektronischen Anzeigetafeln im Sitzungssaal abgelesen werden kann. Der Leiter der Staatsdumasitzung fragt dann die Abgeordneten, wenn sie an der Annahme des Gesetzentwurfs persönlich interessiert sind: "Vielleicht haben die Abgeordneten", deren Sachverstand im allgemeinen als niedrig bezeichnet wird, "etwas nicht verstanden?" Dann kommt aus dem Plenarsaal der Zuruf: "Ja, die Deputierten haben nicht verstanden, man muß neu abstimmen." Dann setzt der Vorsitzende eine neue Abstimmung an.⁴⁰

Eine weitere Unsitte besteht darin, daß manche Abgeordnete mit der Stimmkarte eines nicht anwesenden Kollegen für ihn elektronisch – das normale Abstimmungsverfahren – abstimmen. Nach Auskunft des Leiters des Apparats des Bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten beim Föderationsrat, Lew Iwanow, soll es zuweilen vorgekommen sein, daß im Sitzungssaal sichtlich weniger als die Hälfte der Abgeordneten anwesend war, während von der elektronischen Abstimmungsanzeige abgelesen werden konnte, daß alle Deputierten anwesend waren.⁴¹

2.1.3 *Zweite Lesung*

Wenn die zweite Lesung eines Gesetzentwurfs ansteht, über deren Termin der Rat der Staatsduma entscheidet, müssen den Abgeordneten spätestens 15 Tage vorher alle Unterlagen zugeleitet worden sein. Doch die Praxis zeigt, daß die Abgeordneten die Fassung für die zweite Lesung oft erst drei Tage vor der Sitzung erhalten, so daß sie sich mit dem Gesetzestext erst während der laufenden Sitzung vertraut machen.⁴²

Die zweite Lesung beginnt mit der Rede des Vorsitzenden desjenigen Komitees, das vom Rat der Staatsduma für die Behandlung des Gesetzes als fachlich federführend eingesetzt wurde. In dieser Rede hat er über die eingegangenen Änderungsvorschläge und ihre Behandlung im Komitee zu informieren. Anschließend bekommen der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten in der Föderalversammlung, die Vertreter der Regierung sowie die Subjekte mit Gesetzesinitiative, welche die Vorlage eingebracht haben, das Wort. Wird der Gesetzentwurf in zweiter Lesung angenommen, verweist ihn die Staatsduma erneut an das federführende Komitee, das unter Beteiligung der Rechtsabteilung der Staatsduma "mögliche innere Widersprüche auszuräumen, richtige Zusammenhänge zwischen den Artikeln festzulegen und redaktionelle Korrekturen aufgrund des geänderten Vorlagentextes in zweiter Lesung vorzunehmen" hat. Nach Beendigung dieser Arbeit legt das Komitee die Vorlage dem Rat der Staatsduma vor, der den Termin für die dritte Lesung festlegt (Art. 107-114 der Geschäftsordnung).⁴³

⁴⁰ Ivanov a.a.O., S. 10.

⁴¹ Ivanov a.a.O., S. 10.

⁴² Ivanov a.a.O., S. 11.

⁴³ Ivanov a.a.O., S. 11.

2.1.4 Dritte Lesung

Bei der dritten Lesung sind Änderungen der Gesetzesvorlage und deren erneute Erörterung unzulässig. In Ausnahmefällen ist der Vorsitzende der Staatsduma allerdings verpflichtet, auf Ersuchen der Mehrheit der Abgeordneten die Frage der Rückkehr zur zweiten Lesung der Vorlage zur Abstimmung zu stellen (Art. 115 der Geschäftsordnung).⁴⁴

2.1.5 Behandlung im Föderationsrat

Wenn es sich um ein föderales Gesetz handelt, leitet die Staatsduma innerhalb von fünf Tagen den in der dritten Lesung verabschiedeten Gesetzentwurf dem Föderationsrat zu. Der Vorsitzende des Föderationsrats bestimmt dann unter Berücksichtigung des Gesetzesinhalts das Komitee, das über das Gesetz ein Gutachten zu erstellen hat, und leitet es ihm binnen zwei Tagen zu. Er kann das Gesetz auch an mehrere Komitees zur Vorbereitung eines Gutachtens verweisen, wobei allerdings ein Komitee als federführend bestimmt werden muß. Das Gutachten muß innerhalb von drei Tagen erstellt sein. Es wird mit Mehrheit der an der Komiteesitzung teilnehmenden Kollegen angenommen, wobei mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend sein muß. Diese knappen Termine können eingehalten werden, weil der Föderationsrat den Gesetzestext ja bereits vorab nach der ersten Lesung erhält. Binnen sechs Tagen prüft der Vorsitzende des Föderationsrats dann das Gutachten des Komitees. Er ist verpflichtet, das von der Staatsduma angenommene Gesetz auf die Tagesordnung des Föderationsrats zu setzen, wenn das Gutachten des Komitees dies empfiehlt. Er hat aber das Recht, auch entgegen dem Beschluß des Komitees das von der Staatsduma angenommene Gesetz auf die Tagesordnung zu setzen. Er muß die Behandlung des Gesetzes auch dann auf die Tagesordnung des Föderationsrats setzen, wenn der Präsident, die Regierung oder zwei Abgeordnete des Föderationsrats, die beide aus demselben Föderationssubjekt kommen müssen, darauf bestehen.⁴⁵

Für die Billigung eines föderalen Gesetzes durch den Föderationsrat ist die einfache Mehrheit (Art. 105, Abs. 1 der Verfassung), für die eines Gesetzes, das Artikel der Kapitel 3 bis 8 der Verfassung ändert, und für "Verfassungsgesetze" die Dreiviertelmehrheit (Art. 108, Abs. 2 der Verfassung) und für die Überstimmung eines Präsidentenvetos eine Zweidrittelmehrheit (Art. 107, Abs. 3 der Verfassung) aller Abgeordneten erforderlich. Wenn der Föderationsrat ein zustimmungspflichtiges Gesetz ablehnt, kann er das Gesetz insgesamt ablehnen oder nur einige Artikel, wobei er dann konkrete Änderungen vorschlagen muß. Stimmt der Föderationsrat dem Gesetz zu, so leitet er es binnen fünf Tagen mit seinem Beschluß dem Präsidenten zur Unterzeichnung und zur Verkündung (Publikation) zu (Art. 107, Abs. 1 der Verfassung).⁴⁶

Wenn der Föderationsrat einem Gesetz zustimmen will, muß dies innerhalb von 14 Tagen geschehen. Versäumt er diese Zweiwochenfrist, gilt dies ebenfalls als Zustimmung (Art. 105, Abs. 4 der Verfassung). Nach der Geschäftsordnung der Staatsduma (Art. 116, Abs. 3) leitet in diesem Fall deren Vorsitzender das Gesetz dem Präsidenten ebenfalls zur Unterzeichnung zu. 1994 war der

⁴⁴ Ivanov a.a.O., S. 11 f.

⁴⁵ Ivanov a.a.O., S. 13 f.

⁴⁶ Ivanov a.a.O., S. 15.

Präsident mit diesem Verfahren einverstanden, z.B. im Falle der Verabschiedung des wichtigen Bürgerlichen Gesetzbuchs, das in der Administration des Präsidenten erarbeitet worden war. 1995 verwies der Präsident in sechs ähnlichen Fällen die Gesetze ohne Behandlung an die Staatsduma zurück und richtete eine Anfrage an das Verfassungsgericht, ob der oben erwähnte Artikel 116, Abs. 3 der Geschäftsordnung der Staatsduma verfassungsgemäß sei. Das Verfassungsgericht stimmte in seinem Beschluß vom 22. April 1996 der Rechtsauffassung des Präsidenten zu und erklärte Artikel 116, Abs. 3 der Geschäftsordnung für verfassungswidrig, der dem Vorsitzenden der Staatsduma das Recht einräumte, dem Präsidenten ein Gesetz zur Unterzeichnung zuzuleiten, das durch Fristverstreichung als vom Föderationsrat gebilligt gilt.⁴⁷

2.1.6 Schlichtungsverfahren

Stimmt der Föderationsrat dem Gesetz nicht zu, leitet er seinen diesbezüglichen Beschluß binnen fünf Tagen der Staatsduma zu. Dies kam während der ersten Legislaturperiode relativ häufig vor. Im Durchschnitt wurde jedes fünfte Gesetz vom Föderationsrat abgelehnt. Der Föderationsrat lehnte ein Gesetz meist dann ab, wenn es seiner Meinung nach nicht mit der Verfassung oder den Gesetzen übereinstimmte. Erhält die Staatsduma ein Gesetz vom Föderationsrat zurück, können beide Parlamentskammern einen Schlichtungsausschuß bilden. Die Staatsduma trat während ihrer ersten Legislaturperiode nur bei 30% der vom Föderationsrat abgelehnten Gesetze in ein solches Schlichtungsverfahren ein. Der Schlichtungsausschuß arbeitet Vorschläge für die Überwindung der Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Kammern aus. Bei der erneuten Behandlung des Gesetzes in der Staatsduma sind nur die Vorschläge des Schlichtungsausschusses zu erörtern. Dabei muß über jeden Vorschlag einzeln abgestimmt werden. Wird nur ein einziger Schlichtungsvorschlag abgelehnt, kann die Staatsduma dem Schlichtungsausschuß empfehlen, innerhalb von zehn Tagen neue Vorschläge auszuarbeiten. Stimmt die Staatsduma den Schlichtungsvorschlägen zu, wird das Gesetz erneut dem Föderationsrat zur Zustimmung vorgelegt. Stimmt die Staatsduma den Schlichtungsvorschlägen nicht zu, wird das Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung in der Staatsduma erneut zur Abstimmung gestellt. Das Gesetz gilt dann als angenommen, wenn die Staatsduma mit zwei Dritteln aller Abgeordneten für dieses Gesetz stimmt (Art. 105 der Verfassung; Art. 117-122 der Geschäftsordnung).⁴⁸

2.1.7 Präsidentenveto

Der Präsident verweigerte während der Legislaturperiode 1993/95 bei einem Viertel aller von der Staatsduma verabschiedeten Gesetze die Unterzeichnung. Die Gründe für ein Präsidentenveto sind oft Gesetzesbestimmungen, welche die Verfassungsbestimmungen über die Gewaltenteilung oder die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Föderation und Föderationssubjekten verletzen. Diese Unstimmigkeiten lassen sich vielleicht daraus erklären, daß Gesetzentwürfe in den Komitees der Staatsduma von Nichtjuristen ausgearbeitet werden. Von den Mitarbeitern der Apparate der Kom-

⁴⁷ Ivanov a.a.O., S. 12 f.

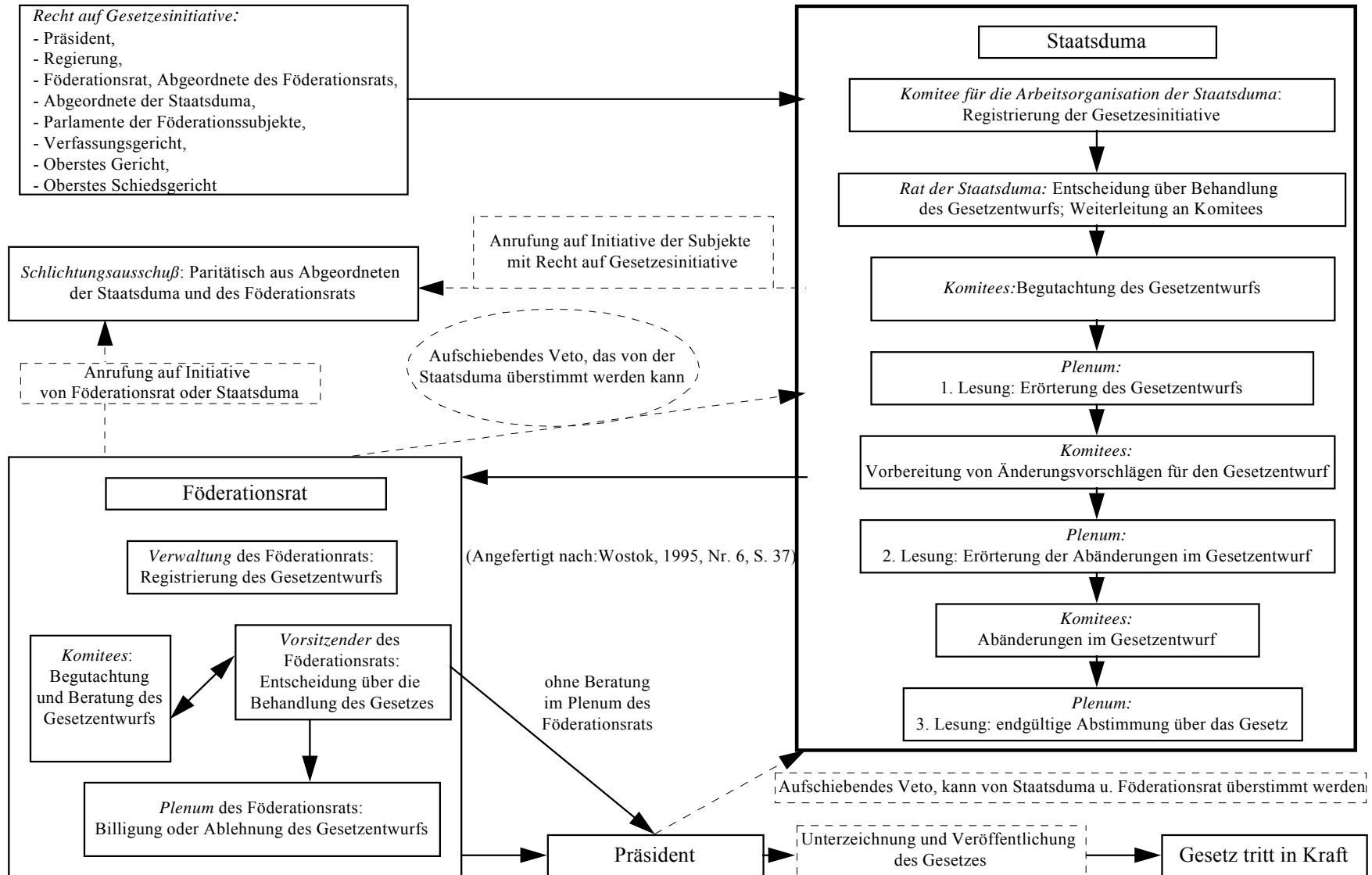
⁴⁸ Ivanov a.a.O., S. 15 f.

tees sind nur 20% Juristen, und nur ein kleiner Teil von ihnen hat Erfahrung mit der Arbeit an Gesetzentwürfen.⁴⁹

Legt der Präsident gegen ein Gesetz sein Veto ein, schlägt er der Staatsduma eine neue Version des Gesetzes bzw. einzelner Kapitel oder Artikel und Abschnitte des Gesetzes vor oder teilt der Staatsduma mit, daß er die Annahme des betreffenden Gesetzes für unangemessen hält. Das erneut vom Präsidenten an die Staatsduma zurückverwiesene Gesetz wird vom Rat der Staatsduma an das zu

⁴⁹ Ivanov a.a.O., S. 18 f.

GESETZGEBUNGSPROZESS IN DER RUSSISCHEN FÖDERATION



ständige Komitee weitergeleitet, das den Vorgang innerhalb von zehn Tagen behandeln muß. Das Komitee kann der Staatsduma empfehlen, das Gesetz in der vom Präsidenten vorgeschlagenen Fassung anzunehmen oder sich dem Urteil des Präsidenten anzuschließen, daß die Annahme des Gesetzes unangemessen ist, oder das Gesetz in der ursprünglichen Fassung zu billigen (Art. 124 der Geschäftsordnung;).⁵⁰

Wenn die Staatsduma sich mit einigen, wenn auch nicht mit allen Vorschlägen des Präsidenten einverstanden erklärt oder wenn sie das Präsidentenveto nicht überstimmen kann – dafür sind zwei Drittel aller Mitglieder des Föderationsrats und der Abgeordneten der Staatsduma erforderlich (Art. 107, Abs. 3) –, wendet sie ein Schlichtungsverfahren an, das weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung der Staatsduma vorgesehen ist. Das federführende Komitee der Staatsduma erstellt ein Gutachten, das dem Rat der Staatsduma vorlegt wird, der die Behandlung dieses Gesetzes erneut auf die Tagesordnung setzt. Bei der erneuten Behandlung des Gesetzes spricht zuerst der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten. Anschließend wird das Gutachten des federführenden Komitees behandelt. Dann wird zuerst über den Vorschlag abgestimmt, das Gesetz in der Fassung des Präsidenten anzunehmen. Findet dieser Antrag keine Mehrheit, wird das Gesetz in der ursprünglichen Fassung zur Abstimmung gestellt. Das Gesetz gilt als angenommen, wenn mindestens zwei Drittel aller Abgeordneten für dieses Gesetz stimmen. Noch am selben Tag wird das Gesetz dem Präsidenten zugeleitet, der es innerhalb von sieben Tagen unterzeichnen und verkünden muß (Art. 107 der Verfassung; Art. 124 der Geschäftsordnung).⁵¹

Wenn keiner der beiden Anträge die entsprechende Mehrheit findet, stimmt die Staatsduma über einzelne Passagen des Gesetzes ab, zu denen der Präsident Änderungen vorgeschlagen hatte. Der betreffende Teil des Gesetzes gilt als angenommen, wenn die Mehrheit aller Abgeordneten dafür gestimmt hat. Dann wird auf der nächsten Sitzung der Staatsduma über das Gesetz mit den eingefügten Änderungen abgestimmt, wobei die einfache Mehrheit aller Abgeordneten für die Annahme genügt (Art. 126 der Geschäftsordnung).

2.1.8 Verfassungsänderungen

Während der Legislaturperiode 1993/95 versuchte die Staatsduma zweimal, die Verfassung in denjenigen Teilen zu ändern, die nicht zu ihren Essentials gehören und deshalb besonders vor Änderungen geschützt sind. Diese Änderungen in den Kapiteln 3 bis 8 als Reaktion auf die Verschlechterung der Situation in Tschetschenien fanden im Februar 1995 nicht die erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Abgeordneten der Staatsduma. Vier Monate später wurde von der Staatsduma ein zweiter Anlauf in dieser Frage genommen, der zu drei wesentlichen Verfassungsänderungen führte, die der Eindämmung der exekutiven Gewalt und der Stärkung der Kontrollfunktionen der Legislative dienten. Doch diese Änderungen erhielten im Föderationsrat nicht die erforderliche Mehrheit von drei Vierteln der Abgeordnetenzahl (Art. 108 der Verfassung).⁵²

⁵⁰ Ivanov a.a.O., S. 16.

⁵¹ Ivanov a.a.O., S. 16-18.

⁵² Ivanov a.a.O., S. 19.

2.2 Dekrete

Eines der wichtigsten Entscheidungsinstrumente in der Rußländischen Föderation sind die Dekrete ("ukazy") des Präsidenten. Die Rechtsgrundlage bildet der dritte Absatz von Verfassungsartikel 90, in dem es heißt, daß die Dekrete und Anordnungen ("rasporjaženija") des Präsidenten der russischen Verfassung und den föderalen Gesetzen nicht widersprechen dürfen. Dieser Absatz wird in Moskau so ausgelegt, daß der Präsident zu jeder Frage, die nicht verfassungsrechtlich oder gesetzlich geregelt ist, ein Dekret herausgeben kann. "Mit dieser in seiner Wirkung einer (konkurrierenden) legislativen Kompetenz gleichkommenden Dekretbefugnis kann er das Gesetzgebungsrecht des Parlaments unterlaufen."⁵³ Schätzungsweise 60 bis 70% aller wichtigen politischen Entscheidungen werden in der Präsidialadministration vorbereitet und entworfen. Es ist daher nicht verwunderlich, daß es zwischen der Regierung, die ebenfalls vom Präsidenten gebildet wird, und der Präsidialadministration ein Konkurrenzverhältnis gibt.

Über den Umfang der Tätigkeit der Präsidialadministration vermitteln folgende Zahlen einen Eindruck: Im ersten Halbjahr 1998 prüfte die Hauptverwaltung für Kontrolle der Präsidialadministration die Durchführung von 427 Dekreten, 245 Anordnungen und 809 direkten Aufträgen des Präsidenten sowie von 1137 Aufträgen des Leiters der Präsidialadministration, seiner Stellvertreter und der Helfer des Präsidenten. Ferner wurden 66 Überprüfungen vorgenommen, die 29 Regierungsorgane und 71 Föderationssubjekte betrafen. Schließlich fertigte die Hauptverwaltung für Kontrolle elf Kontrollberichte für den Präsidenten, 19 für den Leiter der Präsidialverwaltung, 16 für die Regierung, vier für die Generalstaatsanwaltschaft und sechs für Exekutivorgane von Föderationssubjekten an.⁵⁴

Nach Aussage des ehemaligen Leiters der Präsidialadministration, Anatolij Tschubajts, in einem Interview mit Radio Rußland am 2. Oktober 1996 haben alle Berater des Präsidenten die Möglichkeit, dem Präsidenten beliebige Vorschläge vorzulegen, die innerhalb von höchstens anderthalb Tagen auf den Tisch des Präsidenten gelangen. Innerhalb von maximal sechs bis acht Stunden kommen die Papiere mit der Entscheidung des Präsidenten zurück.⁵⁵

Die Dekrete lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen: die staatlichen, die Verfassung und Politik betreffen, und die lobbyistischen, die sich auf Branchen, die gewisse Steuervorteile erlangen wollen, oder auch auf Territorien beziehen können, die Mittelzuwendungen von der Zentrale oder Befreiungen von der Abführung regionaler Einnahmen an Moskau anstreben. Die staatlichen Dekrete werden im allgemeinen von der Hauptverwaltung für Staat und Recht der Administration des Präsidenten, von den Präsidentenberatern, von den Kommissionen des Sicherheitsrats oder von der Regierung initiiert und dienen meist der Schließung von Rechts- und Verfassungslücken. Die Hauptverwaltung für Staat und Recht hat alle Dekrete auf ihre juristische Korrektheit, auf ihre zeitgerechte Herausgabe, auf den Zusammenhang mit bereits bestehenden normativen

⁵³ Furtak, Robert K., Staatspräsident – Regierung – Parlament in Frankreich und in Rußland: Verfassungsnorm und Verfassungspraxis, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 4, 1996, S. 951.

⁵⁴ Proverki est' - est' i rezultaty. O rabote Glavnogo kontrol'nogo upravljenija Prezidenta Rossijskoj Federacii v pervom polugodii 1998 goda, in: Prezidentskij kontrol'. Informacionnyj bjulleten', 6, 1998, S. 2, 19.

⁵⁵ Zitiert nach: Deutsche Welle (Hrsg.), Monitor-Dienst Osteuropa, 4.10.1996, S. 1.

Dokumenten und auf die wechselseitigen Einflüsse im System der außenpolitischen Beziehungen hin zu prüfen. Ein Dekret des Präsidenten ist erst dann rechtsverbindlich, wenn es vom Leiter der Administration des Präsidenten gegengezeichnet ist.

2.3 *Regierungsentscheidungen*

In der politischen und rechtlichen Rangordnung rangieren die Regierungsentscheidungen (Verordnungen ["postanovlenija"] und Anordnungen ["rasporjaženija"]) in Rußland an dritter Stelle. Bisher war es üblich, daß alle Regierungsentscheidungen der vorherigen Zustimmung der Präsidialadministration bedurften. Jelzin hat die beschriebene Praxis am 5. Mai 1998⁵⁶ abgeschafft und der Regierung damit eine größere Selbständigkeit eingeräumt. Nach wie vor müssen dem Präsidenten aber Regierungsentscheidungen zur vorherigen Zustimmung vorgelegt werden, sofern sie Amt und Zuständigkeiten des Präsidenten betreffen: Menschen- und Bürgerrechte, Souveränität, Integrität und Unabhängigkeit Rußlands, Zusammenarbeit der staatlichen Machorgane, Bestimmung der Grundrichtungen der Innen- und Außenpolitik, Leitung der Außenpolitik sowie Ausübung des Oberkommandos über die Streitkräfte. (Art. 80, Abs. 1-3; Art. 83 b und h; Art. 86 a und b; Art. 87, Abs. 1; Art. 88). Die Zustimmung des Leiters der Hauptverwaltung für Staat und Recht im Rang eines Stellvertretenden Leiters der Präsidialadministration hat innerhalb von fünf Tagen zu erfolgen.⁵⁷ Auf der anderen Seite hat der Präsident bei Dekreten, welche die Regierungszuständigkeit betreffen (Art. 114), die vorherige Zustimmung der Regierung einzuholen.⁵⁸

Vor der Ausarbeitung von Regierungsentscheidungen zur Umsetzung der Wirtschaftsstrategie, die der Präsident in seinem jährlichen Bericht zur Lage der Nation in der Föderalversammlung umreißt, ist vorher die Meinung des für die Wirtschaft zuständigen Stellvertretenden Leiters der Präsidialadministration einzuholen, der sich innerhalb von zwei Wochen zu äußern hat. Dieser beteiligt sich dann an der Ausarbeitung der besprochenen Regierungsentscheidungen.⁵⁹ Sind für die Umsetzung von Dekreten und Verfügungen des Präsidenten Regierungsentscheidungen erforderlich, so sind diese innerhalb von einem Monat nach dem Inkrafttreten des Dekrets zu beschließen.⁶⁰

Rechtsakte der Regierung, die normativen Charakter haben sollen, müssen in der Entwurfsfassung dem Justizministerium vorgelegt werden und von diesem innerhalb von zehn Tagen geprüft werden. Verordnungen und Anordnungen, die Ausgabencharakter haben, müssen vor ihrer Ausfertigung die Zustimmung des Finanzministeriums erhalten haben.⁶¹

⁵⁶ Rasporjaženie Prezidenta Rossijskoj Federacii 5 maja 1998 goda, in: Vlast' v Rossii, 19, 1998, S. 6.

⁵⁷ Rasporjaženie Prezidenta Rossijskoj Federacii 5 maja 1998 goda, in: Vlast' v Rossii, 19, 1998, S. 6.

⁵⁸ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "Ob obespečenii vzaimodejstvija Prezidenta Rossijskoj Federacii i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 7, 1994, Pos. 697.

⁵⁹ Rasporjaženie Prezidenta Rossijskoj Federacii 5 maja 1998 goda, in: Vlast' v Rossii, 19, 1998, S. 6.

⁶⁰ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O porjadke podgotovki proektov ukazov, rasporjaženij Prezidenta Rossijskoj Federacii, predusmatrivajuščich prinjatie postanovlenij, rasporjaženij Pravitel'stva Rossijskoj Federacii", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 19, 1996, Pos. 2257.

⁶¹ Reglament Pravitel'stva Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja gazeta, 16.7.1998.

3. Entscheidungsarten

Im folgenden werden verschiedene Arten von Entscheidungen dahingehend untersucht, welche Institutionen in der Präsidialadministration, im Parlament und in der Regierung an ihrem formalen Zustandekommen beteiligt sein könnten. Das Ergebnis wird schematisch in einer Matrix zusammengestellt. Dabei muß der Konjunktiv zugrunde gelegt werden, weil keinerlei belegte Informationen – weder von russischer noch von westlicher Seite – über den genauen Ablauf des jeweiligen Entscheidungsprozesses vorliegen. Nicht bei allen Entscheidungen werden alle drei Institutionen mitwirken, denn dies hängt davon ab, ob es sich um ein Präsidentendekret, ein Gesetz oder eine Regierungsentscheidung handelt.

	Wirtschaft	Außenpolitik	Sicherheit	Innenpolitik	Wissenschaft
Präsidialadministration					
Leiter der Präsidialadministration	P	P	P	P	P
Stellv. Ltr. der Präsidialadmin. für Wirtschaft	PR ¹				
Stellv. Ltr. der Präsidialadmin. für Staat/Recht	P	P	P	P	P
Stellv. Ltr. der Präsidialadmin. für Verbindungen zu Staatsduma, Parteien, Bewegungen				P	
Stellv. Leiter der Präsidialadm. für militärpolitische Probleme			P		
Ref. des Präsidenten für internat. Ang.		P			
Bevollmächt. Vertr. d. Präs. bei Staatsduma				G	
Bevollmächt. Vertr. d. Präs. bei Föderationsrat				G	
Bevollmächt. Vertr. d. Präs. bei GUS-Staaten		P			
Sekretär des Sicherheitsrats			P ²		
Sekretär des Präsidialrats		P ¹			
Kommission beim Präs. für Frauenfragen				P	
Kommission beim Präs. für Staatsbürgerschaft				P	
Rat beim Präs. für örtliche Selbstverwaltung				P	
Berater Präs. Wissenschaft/Informatik					P
Staatl.-techn. Kommission beim Präsidenten					P
Referent des Präs. für Luft- und Raumfahrt					P
Präsident	PG	PG	PG	PG	PG
REGIERUNG				P ³	
Wirtschaftsminister	R	P ¹			
Finanzminister	R	P ¹ R ³	P ² R ³	R ³	R ³
Minister für Staatsvermögen	R				
Verteidigungsminister		P ¹	P ² R		
Minister für Antimonopolpolitik und Unterstützung des Unternehmertums	R				
Leiter des Staatlichen Steuerdienstes	R				
Einzelminister	R			R	R

Direktor des FSB		P ¹	P ² R	
Direktor der Auslandsspionage		P ¹	P ² R	
Direktor der Grenztruppen		P ¹	P ² R	
Fachabteilungen des Außenministeriums		R		

	Wirtschaft	Außenpolitik	Sicherheit	Innenpolitik	Wissenschaft
zuständ. Stellv. Außenminister		R			
Außenminister		P ¹ R	P ²		
Innenminister			P ²	R	
Minister für Atomenergiewirtschaft			P ²		
Minister für Zivilverteidigung			P ² R		
Justizminister	R ²	R ²	P ² R ²	R ²	R ²
Leiter des Staatsschutzdienstes			P ²		
Russische Raumfahrtagentur					R
Präsident der Akademie der Wissenschaften			P ²		R
zuständ. (Erster) Stellv. Premier	R	R	P ²	R	R
Premier	R	R	P ² R	R	R
PARLAMENT					
<i>Staatsduma</i>					
Staatsdumavorsitzender	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹
Vorsitzender der KPRF-Fraktion	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹
Vorsitzender der LDPR-Fraktion	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹
Vorsitzender der UHR-Fraktion	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹
Vorsitzender der JBL-Fraktion	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹
Vorsitzender der Fraktion der Agrarier	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹
Vorsitzender der Fraktion "Volksmacht"	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹
Vorsitzender der Fraktion "Russ. Regionen"	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹	G ¹
Komitee für Wirtschaftspolitik	G				
Komitee für Haushalt...	G				
Komitees für Einzelbereiche	G			G	
Komitee für internationale Angelegenheiten		G			
Komitee für Geopolitik		G			
Komitee für GUS...		G			
Komitee für Sicherheit			G		
Komitee für Verteidigung			G		
Komitee für Bildung und Wissenschaft					G
Komitee für Koverion und Hochtechnologie			G		G
<i>Föderationsrat</i>					
Vorsitzender	G	G	G	G	G
Komitee für Wirtschaftspolitik	G				
Komitee für Haushalt...	G				

	Wirtschaft	Außenpolitik	Sicherheit	Innenpolitik	Wissenschaft
Komitees für Einzelbereiche	G			G	
Komitee für internationale Angelegenheiten		G			
Komitee für Sicherheits-/Verteidigungsfragen			G		
Komitee für Wissenschaft, Kultur...					G
Komitee für GUS		G			

- G = Gesetz
 G¹ = Beteiligung am Gesetzgebungsprozeß über Mitgliedschaft im Rat der Staatsduma
 JBL = Jabloko
 KPRF = Kommunistische Partei der Rußländischen Föderation
 LDPR = Liberal-demokratische Partei Rußlands
 P = Präsidialdekret
 P¹ = Beteiligung an Präsidialdekret über Mitgliedschaft im Rat für Außenpolitik
 P² = Beteiligung an Präsidialdekret über Mitgliedschaft im Sicherheitsrat
 P³ = Beteiligung der Regierung an der Ausarbeitung eines Dekrets, welches die Zuständigkeit der Regierung betrifft
 R = Regierungsentscheidung
 R¹ = Beteiligung an Regierungsentscheidung, welche die Umsetzung der Wirtschaftsstrategie beinhaltet, die der Präsident in seinem jährlichen Bericht zur Lage der Nation der Föderalversammlung vorgelegt hat
 R² = Beteiligung an Regierungsentscheidung, die normativen Charakter haben soll
 R³ = Beteiligung an Regierungsentscheidung, die Ausgabencharakter haben soll
 UHR = Unser Haus Rußland

Nicht alle informell an Entscheidungen Beteiligten konnten in dieser Arbeit behandelt werden, ganz zu schweigen von möglicherweise illegalen Entscheidungsabläufen. Zu all dem fehlten gesicherte und authentische Informationen.

Die extensive Nutzung des Instruments der Präsidentendekrete unterläuft das Prinzip der Gewaltenteilung. Die wiederholte Vorlage von bereits abgelehnten Gesetzen zur erneuten Abstimmung in der Staatsduma und das kumulierte Abstimmen von Abgeordneten läßt Zweifel am demokratischen Parlamentsverständnis aufkommen. Trotz aller Rivalitäten und Machtkämpfe haben sich allerdings in den letzten fünf Jahren alle Akteure an die neue Verfassung gehalten, was angesichts einer siebzugjährigen sowjetischen Erblast und einer jahrhundertealten zaristischen autokratischen Hinterlassenschaft nicht geringzuschätzen ist.

Eberhard Schneider

The Central Political Decision-Making Process in Russia

Bericht des BIOst Nr. 50/1998

Summary

Introductory Remarks

The present report examines the formal political decision-making process at the central level of the executive regime in the Russian Federation in terms of its leading figures, its forms, and its modes. The study is based primarily on the Constitution, on legislation, on presidential decrees, on the rules of procedure of the State Duma and the Federation Council, and on the few available Western sources.

Findings

1. The most important figure is the *President*, who is elected directly by the people and is not only head of state but also chief of the executive. He is also the guardian of the Constitution. The constitutional counter-weight to this very strong position of the President, which includes the right to veto laws passed by Parliament and under certain circumstances to dissolve the State Duma, is the possibility of impeachment, which, however, is conditional upon such rigorous requirements that these are virtually impossible to fulfil.
2. Since the two government crises triggered by Yeltsin in 1998, *Parliament*, i.e. the State Duma and the Federation Council, has gained in political weight. Further to its normal legislative activities, the Federation Council, as the sole representative of the interests of the regions at the central level, has the function of organising the presidential elections and also – if the relevant conditions are fulfilled – of removing the President from office and of appointing the judges of the Supreme Courts, including the Constitutional Court, at the nomination of the President. The most important functions of the State Duma – apart from passing legislation – is to approve the budget and to elect the head of government at the proposal of the President.
3. The *Government* is responsible not to Parliament, but to the President. It does not reflect the balance of political power in Parliament, being instead a kind of technocrat cabinet. The main areas of Government activity are the economy and administration. Not satisfied with the President's constitutional functions of establishing the general lines of domestic and foreign policy and steering foreign policy and his right to hold the chair at meetings of the Government, Yeltsin has also taken direct control of the power ministries (Interior, Defence and Civil Defence) and the Foreign Ministry, and also the Federal Security Services (FSB), the Foreign

Intelligence Service (international espionage), the Federal Border Guard Service, and the Service for the Protection of Russia.

4. Yeltsin has installed a 2,000-strong *Presidential Administration*, as it were a successor to the apparatus of the Central Committee of the CPSU. The Chief of the Presidential Administration performs a key function not only within the Administration itself but also within the Russian executive system as a whole.
5. Emulating the USA, Yeltsin in 1992 set up a *Security Council* with himself in the chair. The Security Council comprises the Chairman and the Secretary of the Security Council plus the Prime Minister, his (First) Deputy, the ministers that report directly to Yeltsin, the Ministers of Finance, Nuclear Power and Civil Defence, the Directors of the Federal Border Guard Service and the Foreign Intelligence Service, the Chief of the Presidential Administration, and the President of the Russian Academy of Sciences. The main function of the Security Council is to co-ordinate the activities of the ministries and authorities concerned with national security and to elaborate recommendations to the President on security issues.
6. The *Presidential Council*, formed in 1993 and chaired by the President, serves as a consultative body for the head of state. The members of the Presidential Council are appointed by the President on the basis of their personal merits. The principal function of the Presidential Council is to elaborate proposals for strategy in the fields of domestic and foreign policy.
7. The *Council of Four* was set up in the autumn of 1996 as the "highest consultative body of the legislative and executive branches of power". It comprises the President, the Prime Minister, and the Chairmen of the two houses of Parliament. It serves to discuss difficult issues requiring parliamentary approval with the leaders of the two chambers before the motions are entered.
8. Towards the end of December 1995 Yeltsin set up, by decree, the *Foreign Policy Council* with the aim of enhancing the efficacy of foreign policy and implementing the President's authorities in the field of foreign policy. This council, which is chaired by the President, is a co-ordinating body. Its other members are the Foreign Minister, the Ministers of Defence and Finance, the Directors of the Federal Security Service, the Foreign Intelligence Service, and the Federal Border Guard Service, and the presidential advisors responsible for foreign policy.
9. A most important pre-requisite for bringing influence to bear on political decisions in Russia are personal relations with the decision-makers. Unlike in the West, where the various *lobby groups* attempt to push through their interests by influencing members of the government and parliament, in Russia the lobbyists are themselves frequently members of the state power structures. The prime indicator of the status of any lobby is thus its presence within the executive. The aim of the lobbies is not only to influence decisions but also – and the importance of this should not be under-estimated – to gain access to exclusive information and privileges. Thus, it is not surprising to find the various lobbies vying against each other for influence in politics. While the industrial and agricultural lobbies have been losing influence, the ability of the energy and banking lobbies to make themselves felt in politics remains significant. On the other hand, every major power structure in Russia can rely on a certain circle of financial and commercial supporters that help to ensure that the leaders of the

respective state power structures are able to assert their strong positions of power. This kind of lobbyism oscillates, from phase to phase and from branch to branch, between corporatism and pluralism.

10. The most important forms of the decisions that emerge from these processes are the *Acts* of Parliament, the decrees issued by the President, and the resolutions passed by the Government. In the unanimous opinion of leading Russian legal experts, legislation during the term of the State Duma from 1993 to 1995 was unsystematic and chaotic. There was no harmonious correlation between the acts of parliament and the presidential decrees nor the government regulations. During this legislative period, the President refused to sign a quarter of all bills passed by the State Duma. In most cases, the reason given for the President's veto was that the legislation contained provisions that contravened the constitutional principles of the division of powers or the demarcation of competences between the Federation and the subjects of federation.
11. One of the most important decision instruments in the Russian Federation is the presidential *decree*, as the President is entitled to issue a decree on any matter that is not constitutionally or statutorily regulated. This authority to issue decrees allows the President to undermine Parliament's legislative rights. It is estimated that 60 to 70 % of all important political decisions are prepared and drafted in the Presidential Administration. It is thus no wonder that the Presidential Administration and the Government are in a constant state of rivalry.
12. On the political and legal priority scale, *government decisions* (ordinances and rulings) in Russia come in third place. Until recently, it was customary for all government decisions to be submitted to the Presidential Administration for prior consent. This changed on 5th May 1998, when Yeltsin abolished this practice, thus granting the Government greater independence.
13. The final chapter of the report examines the decisions taken on economic, foreign, security, domestic and science policy to identify which institutions within the Presidential Administration, the Parliament and the Government were involved in their making.